



FUTURE
POLICY LAB

**VIVIENDA
PARA VIVIR:
DE MERCANCÍA
A DERECHO**

MAYO 2023

01

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda
Tendencias de la política europea de vivienda
El pilar débil del Estado de bienestar

03

02

EL SISTEMA ESPAÑOL DE VIVIENDA

De un país de propietarios a la generación del alquiler
¿Quién se beneficia de la generación del alquiler?
La crisis de la asequibilidad de la vivienda
Precariedad habitacional
Vivienda inadecuada y privación residencial
Sinhogarismo
La fiscalidad de la vivienda

07

03

POLÍTICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Housing First: Hacia un nuevo paradigma de
protección social
Ampliar la vivienda social y asequible
Iniciativas público-comunitarias y uso del
suelo
Regulación del precio del alquiler
Medidas fiscales
Rehabilitación del parque de vivienda
Transparencia, accesibilidad y monitorización
de los datos sobre vivienda
Intermediación pública y movilización de la
vivienda vacía
Sindicalismo inquilino

23

36

04

CONCLUSIONES

01 Introducción



El derecho a la vivienda

La vivienda desempeña un papel central en nuestro día a día y en las estructuras sociales, económicas y políticas en las que vivimos. Afecta nuestra calidad de vida y nuestra salud, así como nuestra capacidad para ejercer derechos básicos. Además de ser una necesidad material básica, es un factor clave para la cohesión social, pues genera sentimientos de pertenencia y facilita el reconocimiento cultural¹. También es crítica para el desarrollo personal y las oportunidades vitales de niños y adolescentes². La falta de una vivienda adecuada no solo es un problema en sí mismo, sino que también desencadena procesos de exclusión y vulnerabilidad, dejando a quienes la padecen en situaciones sociales estructuralmente precarias³.

En el ámbito internacional, el derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la Constitución española, queda recogido en el artículo 47, que exige explícitamente a los poderes públicos no solo establecer las normas y promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, sino también regular el uso del suelo a favor del interés general, prevenir la especulación e involucrar a la comunidad en cualquier plusvalía generada a través de la planificación pública.

El aumento de las desigualdades y de la precariedad en vivienda observado en España en las últimas décadas evidencia no solo fallos en el sistema de vivienda, sino también en la garantía del derecho a la vivienda por parte de los Gobiernos. Este informe analiza estos fallos y propone un conjunto de

medidas políticas para revertir el daño causado. Antes de pasar a nuestro diagnóstico del caso español, es necesaria una nota conceptual.

Tanto en el marco jurídico español como en el internacional, el derecho a la vivienda se refiere al derecho de las personas a habitar moradas. Pero en nuestro actual sistema económico, la vivienda también se ve afectada por otro derecho: el derecho a la propiedad privada. Como consecuencia, el derecho a habitar una vivienda digna entra en conflicto con la capacidad de los propietarios privados de vender o alquilar viviendas con ánimo de lucro. A lo largo de las últimas décadas, en España y en todo el mundo, las políticas públicas han favorecido de forma abrumadora el derecho a especular con la vivienda frente al derecho a vivir en ella, en un proceso denominado *mercantilización* de la vivienda. Este proceso consiste en tres dinámicas concretas: promover la vivienda en propiedad individual, desinvertir en vivienda pública y protegida, y aumentar la actividad especulativa. Como consecuencia de ello, se han desencadenado varias crisis, desde la crisis inmobiliaria de Japón en los 80 o la financiera mundial de 2008 hasta las oleadas de desahucios de la última década, pasando por nuestra larga crisis actual de asequibilidad de la vivienda. No podemos continuar en esta dirección. Para garantizar el derecho a la vivienda, hay que desmercantizarla.

El informe se estructura en tres partes. Para preparar el terreno, ofrecemos una breve panorámica de las tendencias de la política de vivienda europea desde la Segunda Guerra Mundial, haciendo hincapié en el papel del

Estado de bienestar. A continuación, nos centramos en el sistema de vivienda español, particularmente en las desigualdades que genera y en las múltiples dimensiones de precariedad habitacional que contiene. Por último, proponemos un conjunto de medidas dirigidas a combatir la precariedad y las desigualdades habitacionales con el fin de garantizar el derecho a la vivienda.

Tendencias de la política europea de vivienda

La política de vivienda en la Unión Europea es diversa debido a la falta de competencias directas en este ámbito y la variedad de enfoques entre los Estados miembros. No obstante, se pueden identificar cuatro tendencias políticas comunes en Europa desde la Segunda Guerra Mundial⁴.

1. Reconstrucción y garantía de vivienda:

El primer conjunto de tendencias políticas lo encabezaron tanto Gobiernos de derechas como de izquierdas, gracias a un amplio consenso sobre la necesidad de garantizar vivienda a gran escala tras la escasez provocada por la Segunda Guerra Mundial. Estas políticas implicaban una fuerte intervención gubernamental mediante la construcción subvencionada de viviendas. Este tipo de subvenciones se suelen denominar “de objeto” o “de ladrillo y cemento”.

2. Calidad y subsidios a hogares:

El segundo conjunto de tendencias políticas lo lideraron, originalmente, los Gobiernos de izquierdas de Europa Occidental. Por un lado, estas políticas desplazaron el foco de la cantidad de viviendas a la calidad de las mismas, sobre todo incentivando su rehabilitación. Por otro lado, los subsidios al objeto fueron sustituidos gradualmente por subsidios a “sujetos”, dirigidos a tipos específicos de hogares considerados merecedores de ayuda pública, por ejemplo, proporcionando subsidios de vivienda a inquilinos con bajos ingresos.

3. Mercado libre y demanda:

El tercer conjunto de tendencias políticas se asocia generalmente a los Gobiernos de derechas, sobre todo a los de Margaret Thatcher. Estas políticas se caracterizaban por centrarse en la demanda de vivienda más que en sus necesidades, así como por abrazar la ideología del libre mercado. Esto implicó graves recortes en el gasto público, subsidios en forma de desgravaciones fiscales para los propietarios de viviendas, privatización de la vivienda social y el debilitamiento o la abolición de los controles de alquiler.

4. Integración financiera y desregulación:

El cuarto conjunto de tendencias de la política de vivienda surgió hacia finales de los años ochenta, en un contexto de escasez de viviendas y de viviendas asequibles cada vez más escasas. Como respuesta, la década de 1990 se caracterizó por la legislación de la Unión Europea (UE) asociada al Programa del Mercado Único, así como

por los grandes esfuerzos por desregular los mercados hipotecarios europeos. A medida que avanzaba la década, proliferaron la consolidación y las fusiones y adquisiciones transfronterizas, así como una variedad de nuevos productos financieros y métodos de comercialización. Esto dio paso a la denominada *financiarización* de la vivienda, ya que la propiedad de la vivienda hipotecada asumió el papel de permitir el funcionamiento de los mercados financieros, en lugar de ser facilitada por ellos⁵. Este enfoque culminó en la crisis financiera mundial de 2008, desencadenada por una combinación de prácticas abusivas de concesión de préstamos hipotecarios en Estados Unidos, la abundante liquidez y la subida de los precios de la vivienda. A estas prácticas se sumaron la dependencia casi exclusiva de los bancos estadounidenses de la titulización y la gran inversión de la UE en carteras de titulización estadounidenses con un alto contenido de préstamos tóxicos.

Entre 2008 y 2014, las políticas del mercado hipotecario europeas se centraron en mejorar la estabilidad financiera al introducir nuevos requisitos y reglamentos recomendados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Los responsables políticos de la UE también siguieron centrándose en su objetivo anterior a la crisis: integrar los mercados financieros europeos mediante el desarrollo de una Unión Bancaria y proteger a los consumidores.

Estas medidas difícilmente ponen fin a la financiarización de la vivienda. Más bien, en muchos países la financiarización solo ha pasado de centrarse principalmente en la propiedad hipotecada a hacerlo en la vivienda de alquiler. Los recientes cambios tecnológicos también han acarreado una serie de nuevos retos, como el aumento de los alquileres a corto plazo y la sustitución de las viviendas de alquiler por alojamientos turísticos. En Barcelona, por ejemplo, el alquiler subió un 7% en los barrios con mayor presencia de Airbnb entre 2012 y 2016⁶. Por todo ello, en muchos países la llamada recuperación de la Gran Crisis Financiera se ha caracterizado por una larga crisis de asequibilidad de la vivienda.

El pilar débil del Estado de bienestar

Las tendencias mencionadas en la política de vivienda de la posguerra en Europa pueden verse como cuatro etapas en una línea temporal general. La tendencia general es un cambio acelerado del enfoque de la vivienda como necesidad básica o derecho fundamental a un bien de mercado, lo que podría denominarse como un proceso de mercantilización de la vivienda. Este proceso ha tenido implicaciones críticas para las políticas sociales. En 1995, las condiciones de vivienda de los hogares con ingresos bajos y moderados (como la carga del coste de la vivienda o la calidad de la vivienda) se asociaban principalmente a políticas de vivienda específicas, mientras que en 2012 estaban determinadas principalmente por las

políticas del Estado de bienestar⁷. Esto sugiere que para desmercantilizar la vivienda, las políticas públicas deben ir más allá de las limitaciones de las políticas de vivienda tradicionales y abordar el campo más amplio de las políticas sociales.

Sin embargo, no es una tarea sencilla para los Estados de bienestar. Históricamente, estos han orientado su política social principalmente hacia la desmercantilización del trabajo. Señalando su “peculiaridad institucional”, el politólogo noruego Ulf Torgersen (1987) se refirió célebramente a la vivienda como el “pilar débil” del Estado de bienestar, afirmando que su condición de bien de mercado la diferenciaba de los

pilares principales: la educación, la sanidad y la seguridad social. Esto no significa que la vivienda no haya sido un ámbito de intervención decisiva para los Estados de bienestar. Pero como su naturaleza intensiva en capital requiere una acción coordinada de Gobiernos, mercados y hogares, los sistemas de vivienda reflejan en gran medida los desequilibrios de poder existentes entre los grupos de interés en un contexto determinado⁸. De hecho, como sugiere la breve historia proporcionada en la sección anterior, el enfoque de la política de vivienda en Europa ha cambiado con frecuencia en respuesta a factores sociopolíticos. Esto es especialmente claro en el caso del sistema de vivienda español.



02 El sistema español de vivienda



De un país de propietarios a la generación del alquiler

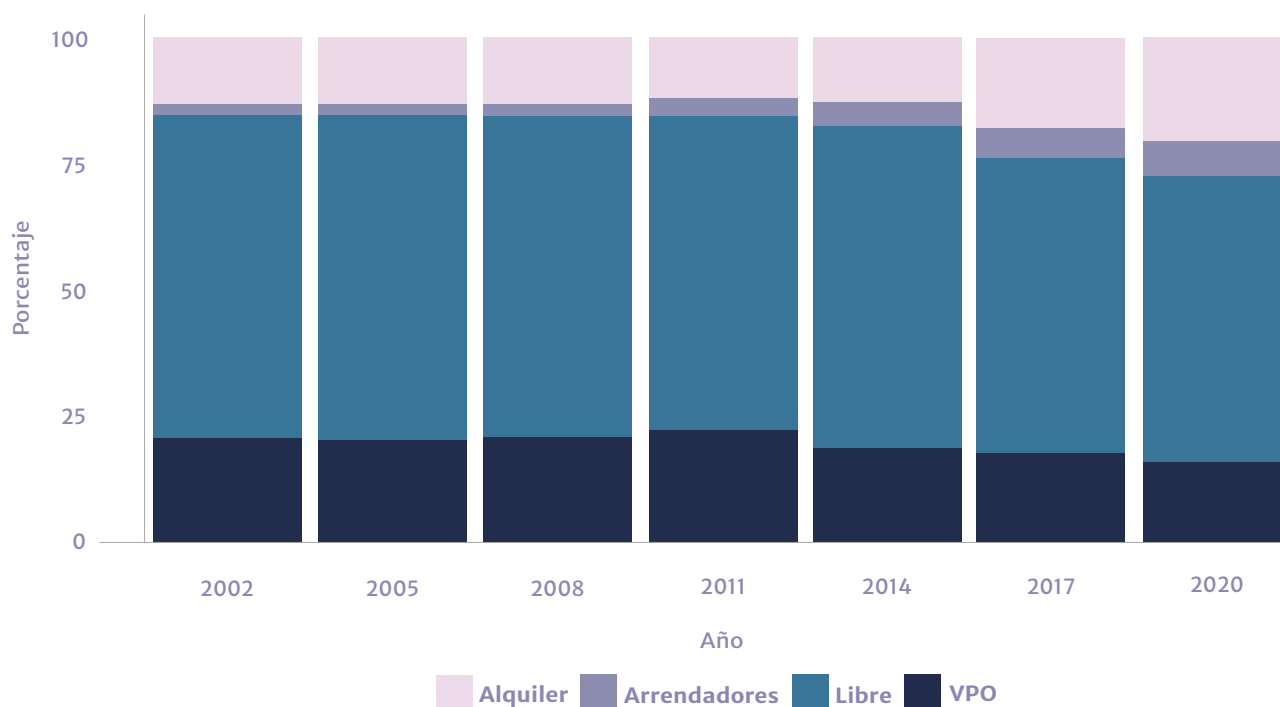
Históricamente, la principal fuente de riqueza en España han sido los activos inmobiliarios, especialmente las tierras agrícolas⁹. Pero a partir de los años 50, la dictadura abordó los problemas de vivienda, y en concreto los regímenes de tenencia, como un problema de orden social. En las famosas palabras del ministro franquista de Vivienda, José Luis Arrese, el régimen no quería una España de proletarios, sino de propietarios. En consecuencia, trabajó para propiciar la vivienda en propiedad y desincentivar las formas de tenencia alternativas¹⁰. Lejos de terminar con la dictadura franquista, esta tendencia persistió y se intensificó tras la transición a la democracia. Mientras que en 1984 el valor añadido de la vivienda (excluyendo las deudas) apenas alcanzaba el 150% de la renta nacional, esta ratio llegó al 400% en el pico de la burbuja inmobiliaria española entre 2005 y 2011¹¹.

Para la mayoría de las familias, la compra de una vivienda representa la mayor inversión que hará en su vida. Esta inversión no solo implica una serie de costes económicos, sino que también actúa como base de una amplia gama de relaciones clave. Dado que el precio de la vivienda

suele superar en varios órdenes de magnitud los ingresos familiares, los propietarios se suelen endeudar para poder reclamar la propiedad. La propiedad de la vivienda implica además obligaciones para los propietarios, como el pago del impuesto de bienes inmuebles y los que conciernen a la Inspección Técnica de Edificios. Por otra parte, define los barrios en los que vivirán sus familias y los servicios públicos de educación o sanidad a los que podrán acceder. Por ello, no es de extrañar que las familias basen sus proyectos vitales en la adquisición de una vivienda y desarrollen sus decisiones en torno a ella¹².

Aunque la propiedad de la vivienda no es la única forma de acceder a ella, ha sido durante mucho tiempo la dominante en España. Sin embargo, esto ha empezado a cambiar en los últimos años. El gráfico 1 muestra la estructura de la relación de propiedad con la vivienda en España durante las dos últimas décadas, según datos de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España. Mientras que en torno al 87% de los hogares eran propietarios de su vivienda principal en 2002, esta cifra se redujo a alrededor del 80% en 2020.

Gráfico 1.
Hogares en España por relación de propiedad (%)

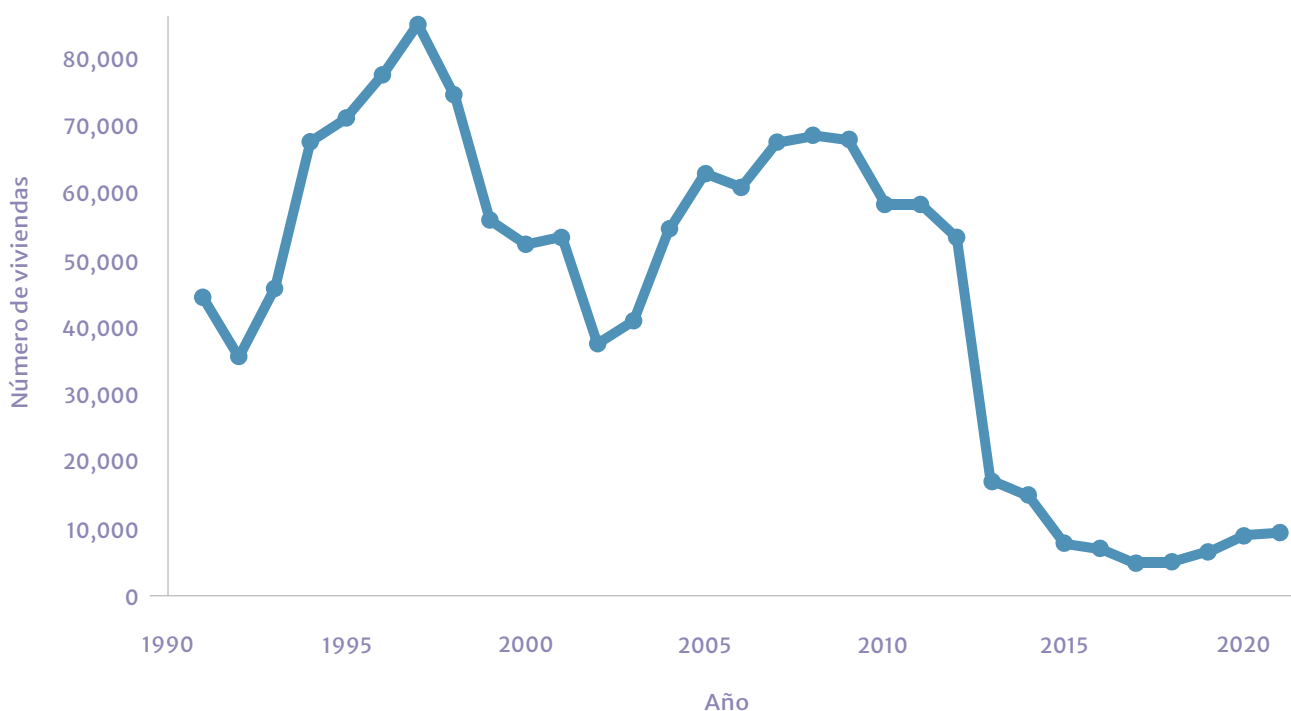


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020).

Dentro del grupo de propietarios hemos definido tres categorías: propiedad libre (es decir, hogares que compraron o heredaron su vivienda habitual), arrendadores (propietarios que perciben ingresos por alquiler de al menos una vivienda que han comprado) y hogares que compraron sus viviendas a precio reducido (vivienda de protección oficial o VPO). Este último es un grupo especialmente relevante, ya que refleja la apuesta de los poderes públicos por la vivienda en propiedad, mientras que el alquiler social ha tenido un papel residual. La VPO se generalizó en la década de 1980 y, como vemos en el

gráfico 2, el número de calificaciones estuvo por encima de las 40.000 unidades anuales durante más de veinte años, con fluctuaciones alimentadas al calor de la expansión económica e inmobiliaria de principios de los 90 y de los 2000. Sin embargo, tras la introducción del Plan de Vivienda 2013–2016, las medidas de austeridad redujeron este tipo de calificaciones a valores anecdóticos. La política de vivienda cambió de dirección: se detuvo la construcción de VPO y se promovieron la rehabilitación y el alquiler privado, con pequeñas y muy restrictivas ayudas para el inquilino.

Gráfico 2.
Viviendas de protección oficial (VPO)



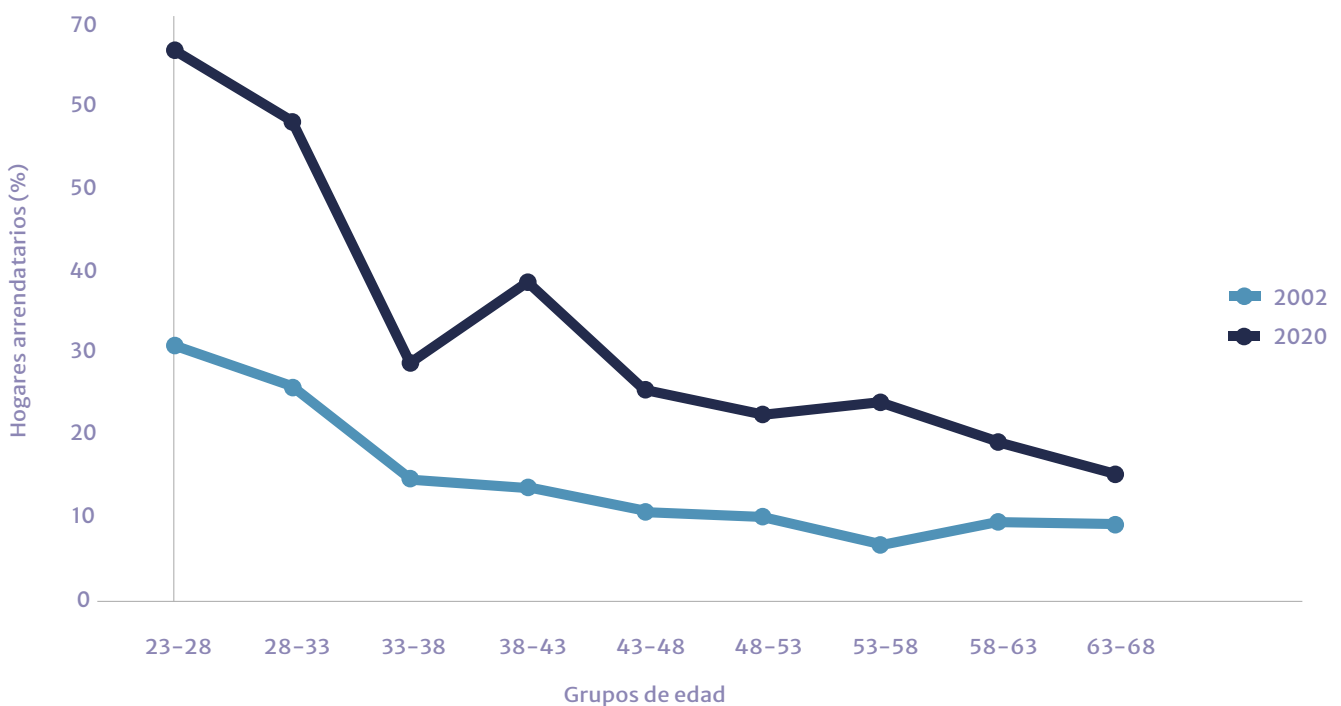
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Además del declive de las viviendas VPO, en las dos últimas décadas se ha producido el auge de otra forma de tenencia de la vivienda: el alquiler. Mientras que en 2002 la proporción de hogares en alquiler era de aproximadamente el 13%, en 2020 había crecido hasta cerca del 20% de los hogares españoles. La vivienda en alquiler era antes considerada un estado transitorio reservado a inmigrantes o jóvenes españoles

que acababan de abandonar el hogar familiar. Esto ya no es así. Dada la residualidad del alquiler social (que apenas llega al 2% de los hogares en España), el mercado privado de alquiler se ha convertido en el principal recurso habitacional para la mayoría de los hogares con dificultades económicas¹³. En consecuencia, se ha producido un cambio drástico en la composición por edades de los hogares inquilinos, como se observa en el gráfico 3. En 2002,

la proporción de inquilinos rondaba el 15% entre los hogares menores de 38 años y se estabilizaba alrededor del 10% en los hogares mayores de 40 años. Dieciocho años más tarde, esta ratio ha aumentado para todos los grupos de edad, especialmente entre los menores de 33, donde dicha proporción ha aumentado en hasta 35 puntos porcentuales, y se ha duplicado en el caso de los hogares de entre 38 y 58 años.

Gráfico 3.
Porcentaje de hogares arrendatarios por grupos de edad

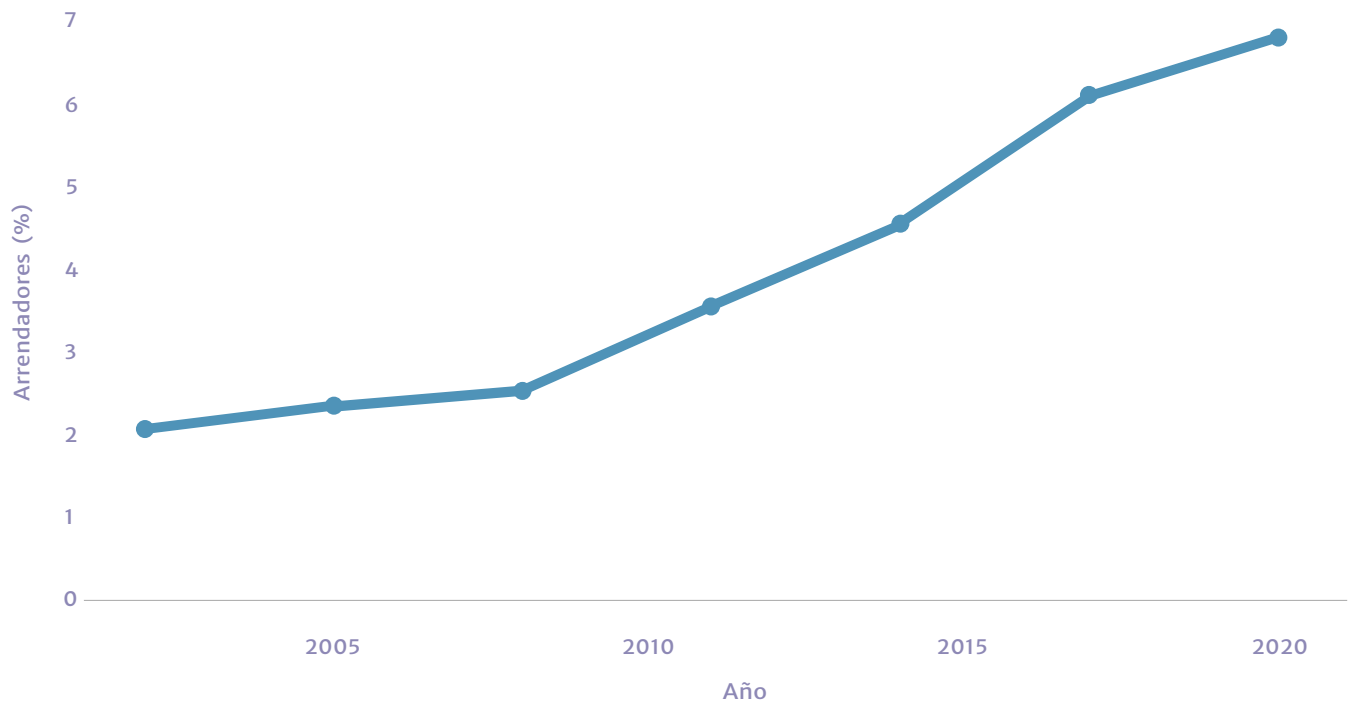


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020).

Mientras tanto, España también ha experimentado un fuerte crecimiento en la proporción de hogares arrendadores que, además de ser propietarios de su vivienda principal, compran otras viviendas para ponerlas en alquiler y obtener beneficios de ellas¹⁴. El gráfico 4 muestra que la proporción de estos hogares se ha multiplicado tras la crisis financiera, pasando

del 2,5% en 2008 a casi el 7% en 2020. En otras palabras, el crecimiento tanto de arrendadores como de arrendatarios sugiere una dinámica de polarización en el sistema inmobiliario español, en la que la proporción de personas que no son propietarias de sus viviendas está aumentando junto con la proporción de quienes poseen más de una.

Gráfico 4.
Proporción de hogares arrendadores en España (2002-2020)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020).

La polarización de la propiedad tiene implicaciones críticas más allá de la esfera económica, ya que la vivienda es clave a la hora de determinar una amplia gama de resultados sociales, políticos y sanitarios. Para entender esta dinámica, es fundamental analizar qué características distinguen a los arrendadores y cómo están cambiando las tendencias en la tenencia de vivienda.

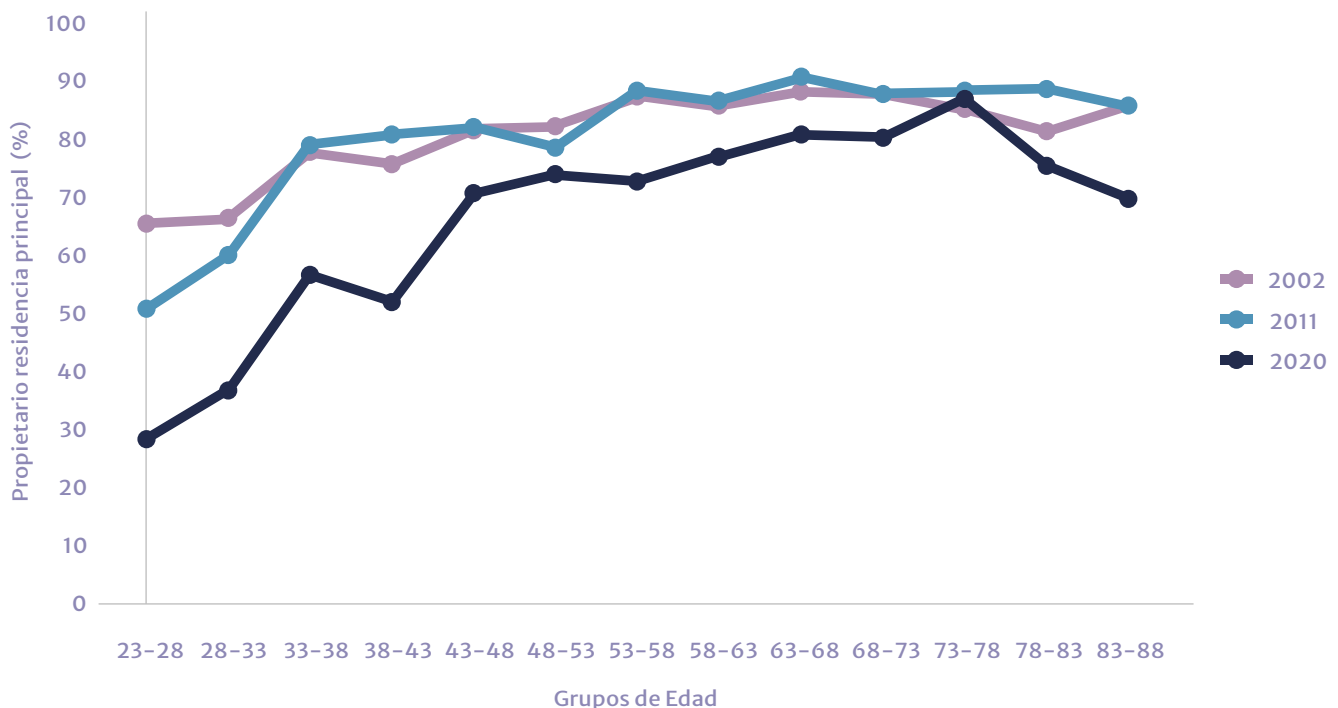
¿Quién se beneficia de la generación del alquiler?

El cambio en la estructura de la propiedad de la vivienda en España durante las últimas décadas implica necesariamente desigualdades intergeneracionales. Los hogares de mayor edad, formados en las décadas de 1980 y 1990, se beneficiaron de las dinámicas económicas y políticas orientadas a la propiedad de su época, aunque persistieron algunas diferencias intragrupalas. La mayoría de estos hogares adquirieron sus viviendas cuando eran jóvenes, en un contexto financiero, fiscal y de políticas públicas que favorecía esta elección. Como podemos ver en el gráfico 5, las tasas de propiedad de la vivienda superaron el 80% entre los mayores de

43 años en 2002 y 2011. Esto es completamente diferente para los hogares más jóvenes. Este grupo suele tener tasas de propiedad de la vivienda bajas, ya que no han tenido tiempo de acumular los ahorros necesarios para comprar una vivienda. Además, tienden a tener una mayor movilidad geográfica y trayectorias laborales más precarias, lo que dificulta el acceso a la vivienda en propiedad. No obstante, en 2002 las proporciones de vivienda en propiedad eran relativamente altas, superando el 60% entre los grupos de edad más jóvenes y el 80% entre los demás grupos de edad. Esto empezó a cambiar en 2011, con el aumento y cronificación

del paro, la precarización del empleo y el endurecimiento del crédito y las condiciones bancarias. Durante la Gran Recesión, las tasas de propiedad de vivienda de los hogares más jóvenes cayeron al 50%, y no fue hasta los 33 años cuando convergieron con las tasas de 2002. En 2020, sin embargo, vemos que se ha producido un cambio radical. Las tasas de propiedad de vivienda han caído en todos los grupos de edad, pero especialmente entre los hogares más jóvenes. Solo el 27% de los menores de 28 años son propietarios de su vivienda principal y las tasas de propiedad de la vivienda solo alcanzan el 75% entre los mayores de 48 años.

Gráfico 5.
Proporción de propietarios de su residencia principal por grupos de edad

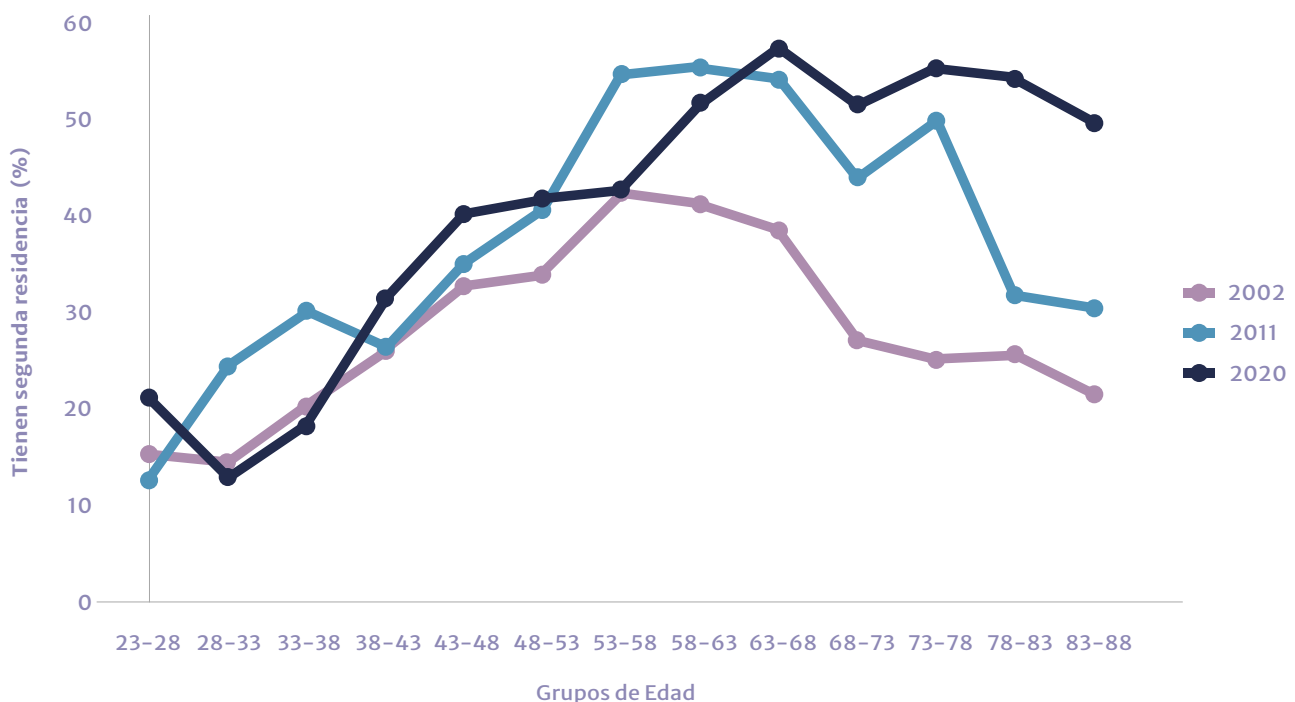


Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020).

Tras la crisis financiera de 2008, los hogares jóvenes y de mediana edad en España se han enfrentado a dinámicas de mercado completamente diferentes a las de generaciones anteriores. Muchas familias que entonces eran jóvenes experimentaron altos niveles de precariedad y desempleo¹⁵. Esto les dificultó el acceso a la vivienda o causó la pérdida de la misma, ya que los impagos de hipotecas y alquileres desencadenaron una oleada masiva de desahucios. Una década después, las consecuencias de la inseguridad económica, que suelen ser acumulativas, explican por qué las tasas de propiedad de vivienda entre los hogares de mediana edad son más bajas. A estas consecuencias se les unieron unas prácticas de concesión de préstamos hipotecarios más restrictivas y la dificultad para ahorrar la entrada hipotecaria. El resultado, como ya hemos demostrado, ha sido un desplazamiento de estos hogares hacia la vivienda de alquiler.

Sin embargo, las desigualdades intergeneracionales en el sistema de vivienda español van más allá de las tasas de propiedad de la vivienda. El gráfico 6 muestra la evolución de las tasas de propiedad múltiple por grupos de edad. En 2002, poco más del 40% de los hogares entre 53 y 63 años poseían una segunda vivienda. En 2011, superaban el 55%, lo que refleja su ventaja relativa sobre las generaciones más jóvenes. Asimismo, en 2002, menos de un tercio de los hogares mayores de 63 años poseían una segunda vivienda. Desde 2011, la mayoría de los hogares de este grupo de edad tienen dos o más. Mientras tanto, como hemos visto, los hogares más jóvenes no pueden, cada vez más, permitirse ser propietarios de su vivienda principal.

Gráfico 6.
Proporción de hogares con segunda residencia por grupos de edad



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020).

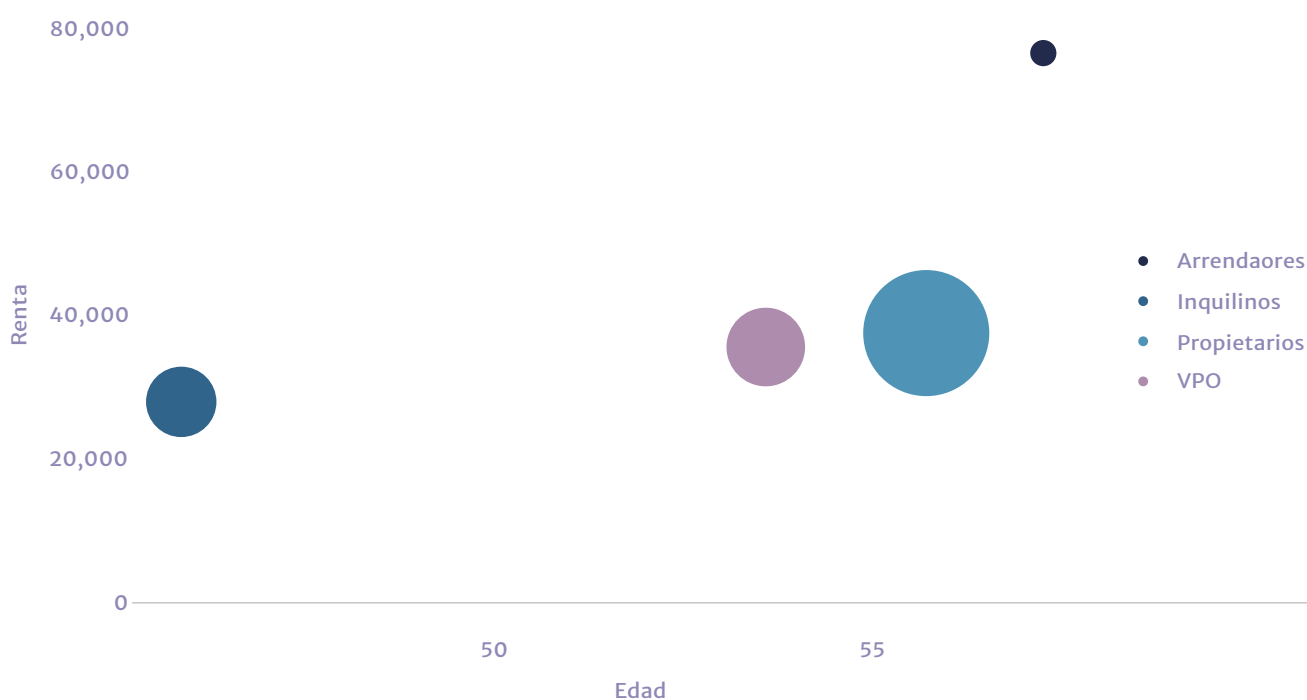
A partir de 2011, en plena depresión del mercado de la vivienda, varios fondos de inversión oportunistas empezaron a especular con activos inmobiliarios. Estos fondos vieron en la bajada del precio de la vivienda una oportunidad para invertir y obtener una alta rentabilidad a corto plazo. Los fondos pudieron beneficiarse, en especial, de la venta de vivienda pública a precios muy por debajo del nivel de mercado. Según los datos del catastro, entre 2008 y 2021 el 51% de las altas de bienes inmuebles de uso residencial han sido de personas jurídicas¹⁶. Esta cifra aumenta para las principales ciudades españolas como Valencia (69%), Madrid (62%), Sevilla (58%), Málaga (56%), Zaragoza (54%) o Barcelona (52%). Aunque la mayoría de estas sociedades abandonaron el mercado español cuando el mercado inmobiliario empezó a recuperarse, algunos de estos fondos, como Blackstone y Lazora, se han convertido en unos de los principales propietarios de vivienda en España¹⁷.

No obstante, esto solo explica en parte la mercantilización de la vivienda y la polarización de la propiedad. La otra cara de la moneda es el referido aumento de los arrendadores, el aumento de la proporción de hogares con inquilinos y el descenso de los hogares con VPO. También en este caso se observa una clara división según criterios económicos y generacionales. El gráfico 7 muestra la proporción, la edad media y los ingresos medios de cuatro tipos de hogares. Por término medio, los hogares inquilinos son mucho más jóvenes que los de propietarios de vivienda libre y de VPO,

y, además, ganan bastante menos. Resulta revelador que los hogares que poseen una VPO tengan aproximadamente la misma edad y nivel de ingresos que los propietarios a precio de mercado. Esto sugiere que esta forma de vivienda subvencionada ha tenido un impacto insignificante en términos de redistribución. En primer lugar, no se ha priorizado la concesión de este tipo de viviendas públicas a hogares más vulnerables económicamente. En segundo lugar, en los últimos años muchas VPO han salido a concurso a unos precios muy similares a los de una vivienda libre, lo cual ha sido muy beneficioso para las promociones privadas de VPO. Además, estas viviendas se han introducido al mercado no regulado a los pocos años tras su compra, lo que ha implicado una plusvalía directa de sus propietarios y una pérdida paulatina del parque de vivienda pública que priva al Estado de bienestar de una herramienta esencial para cubrir las necesidades residenciales de los hogares vulnerables, así como para influir indirectamente en el mercado libre de vivienda. Finalmente, no se ha limitado el precio de alquiler de las VPO para garantizar un precio asequible.

El gráfico 7 muestra la brecha entre los ingresos de los arrendadores y los demás hogares. Con una media de edad diez años superior a la de los inquilinos, su renta mediana por hogar es de 76.504 euros, frente a los 37.500 euros de los propietarios a precio de mercado, los 35.511 euros de los hogares VPO y los 27.984 euros de los hogares inquilinos.

Gráfico 7.
Distribución de la renta por edad y categoría



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Financiera de las Familias (2002–2020).



En resumen, nuestro análisis sugiere que, a lo largo de las dos últimas décadas, el sistema de vivienda español ha experimentado un proceso de polarización inmobiliaria de carácter generacional y económico. Los hogares que compraron su primera vivienda entre los años setenta y noventa se beneficiaron de una situación económica favorable, además de unas políticas de vivienda y fiscales que les permitieron adquirir otras propiedades. Los hogares más jóvenes que entraron en el mercado de la vivienda a partir de la década de 2000 se han visto penalizados por la precariedad del mercado laboral y empujados hacia un mercado de alquiler inasequible, en gran parte propiedad de los hogares de generaciones anteriores.

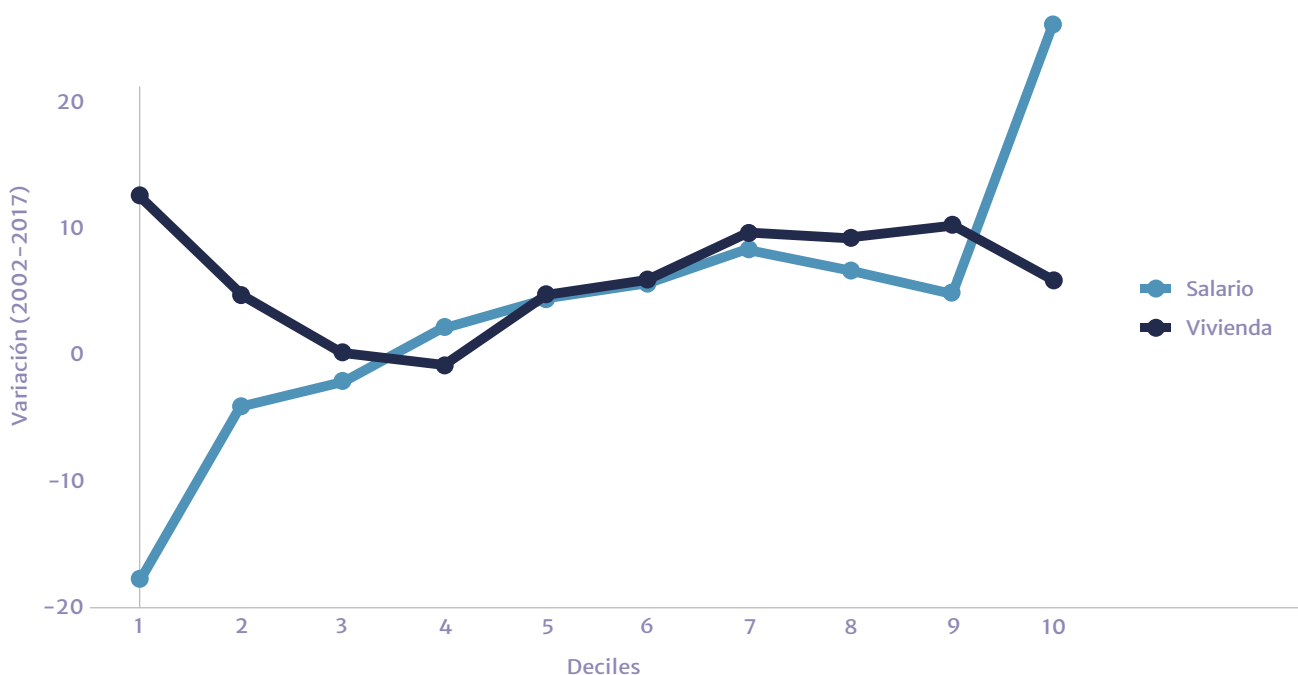
La crisis de la asequibilidad de la vivienda

Hoy en día, la percepción predominante en España es que el aumento de la demanda de viviendas en alquiler, mencionado anteriormente, ha sobrepasado el crecimiento de la oferta. Combinado con el papel residual de la vivienda de alquiler social, esto ha dado paso a una crisis persistente de vivienda de alquiler asequible, especialmente en las zonas urbanas. Las tasas de sobrecarga¹⁸ de los inquilinos se han mantenido cerca del 40% en España desde, al menos, 2013, mientras que el promedio de la UE ha disminuido del 26% al 21% en ese mismo período (EU-SILC, 2021). Aproximadamente el 76% de los hogares de inquilinos con bajos ingresos gastan el 40% o más de su renta disponible en vivienda¹⁹. Según los datos del Observatorio de Vivienda Asequible de Provivienda, mientras que la inflación general alcanzó un 7% entre 2015 y 2021, el precio medio del alquiler en Baleares aumentó un 29%, un 23% en Cataluña, un 19% en Canarias y un 17% en la Comunidad de Madrid. En 2023, se destina al pago del alquiler en la Comunidad de Madrid una media equivalente al 62% del salario mínimo interprofesional, un 57% en Ceuta y Baleares, un 54% en Cataluña y un 50% en Melilla.

Sin embargo, esto no ha sido siempre el caso. De acuerdo con los datos de la Sociedad de Tasación, el precio medio ofertado del metro cuadrado en la vivienda nueva ha crecido

un 681% entre 1985 y 2022. Afinando un poco más, el gráfico 8 muestra las variaciones en los precios de la vivienda y los salarios reales en todos los hogares entre 2002 y 2017²⁰. Podemos ver que los salarios reales han caído en los dos primeros deciles debido al impacto desproporcionado de la crisis en los hogares más vulnerables²¹ y a la desigual distribución de los beneficios durante la llamada recuperación, que comenzó en 2014. Además, observamos un acusado aumento en el precio de la vivienda para este segmento de la población. En otras palabras, la crisis de asequibilidad de la vivienda de la última década en España no ha afectado a todos por igual: sus impactos más negativos se han concentrado especialmente en los hogares más desfavorecidos. Mientras tanto, la mayoría de los hogares han visto cómo sus salarios se mantenían al ritmo de los precios de la vivienda o se quedaban ligeramente rezagados. La única excepción es el 10% de los hogares más acomodados, cuyos salarios aumentaron un 25%, mientras que el precio de la vivienda solo subió un 7%. Para estos hogares, la vivienda se ha abaratado, en términos relativos, desde la crisis financiera mundial. Por tanto, no es de extrañar que estos hogares hayan podido acumular más propiedades residenciales (e ingresos por alquiler, que no se incluyen en el gráfico 8).

Gráfico 8.
Variación por deciles de salario y vivienda (2002–2017)



Fuente: elaboración propia con datos del INE y la Encuesta Financiera de las Familias.

Precariedad habitacional

Aunque la crisis de asequibilidad es especialmente llamativa en España, no se limita a este país. Según el informe *Housing Anywhere International Rent Index*, publicado por el mayor mercado de vivienda de alquiler de Europa, en 2022 los Estados miembros de la UE experimentaron un aumento interanual medio del 14,3% en los alquileres²². A medida que se ha desarrollado esta crisis, la noción de precariedad habitacional ha ido ganando mayor atención, tanto por parte de los académicos como de los responsables políticos y la sociedad civil.

La definición precisa de la precariedad habitacional es polémica. Entre las más citadas y exhaustivas se encuentra la ofrecida por Clair *et al.*²³, que la definen como el

estado de incertidumbre que aumenta la probabilidad real o percibida de que una persona sufra un acontecimiento adverso, causado (al menos en parte) por su relación con el proveedor de su vivienda o las cualidades físicas, la asequibilidad y la seguridad de su vivienda, y la falta de acceso a los servicios esenciales.

Esta definición resulta particularmente útil, ya que señala cuatro dimensiones cuantificables de la precariedad habitacional: asequibilidad, calidad, seguridad y acceso a servicios esenciales. Además, al hacer hincapié en la incertidumbre, sitúa la precariedad habitacional en una dinámica de asignación de riesgos entre los actores de la vivienda. Sin embargo, no aborda explícitamente la cuestión central de la precariedad habitacional: las desiguales relaciones de poder entre los actores del sector.

Abordar la precariedad habitacional desde la perspectiva de las desiguales relaciones de poder, implica observar más allá de las nociones estandarizadas de tenencia mencionadas previamente. Estas excluyen una variedad de situaciones que existen más allá del mercado formal de la vivienda, como la falta de hogar o la vivienda informal. Al hacerlo, se naturaliza el mercado de la vivienda como un ecosistema autónomo, en lugar de como algo construido a través de la mercantilización de una necesidad humana básica en un contexto de relaciones de poder dramáticamente desiguales.

Como primer paso para dar cuenta de esas desigualdades, entendamos la precariedad habitacional como un continuo multidimensional, cuyas manifestaciones más extremas incluyen el desplazamiento, el desahucio y la falta de vivienda. En este marco, el proceso de precarización de la vivienda es observable a través de la aplicación de la presión del desplazamiento, que, en términos generales, puede considerarse como la amenaza de desahucio o de quedarse sin hogar. Mediante el uso selectivo de la fuerza violenta o el aumento de precios, la presión del desplazamiento estructura exposiciones diferenciales a la precariedad habitacional y facilita la extracción de rentas de distintos tipos de ciudadanos. En España, como en el resto de Europa y en todo el mundo, la presión del desplazamiento, la precariedad habitacional y la extracción de rentas las experimentan, de forma muy desproporcionada, personas con capacidades muy limitadas para ejercer sus derechos, como los inmigrantes procedentes de países no

pertenecientes a la UE o las personas en situación de pobreza.

En comparación con los ciudadanos españoles, los ciudadanos de la UE y de fuera de la UE que residen en España se enfrentan a una mayor prevalencia de indicadores objetivos y subjetivos de precariedad habitacional, como el hacinamiento, los daños estructurales, la elevada carga financiera de los costes de la vivienda, la fontanería inadecuada y la incapacidad de mantener temperaturas adecuadas. Tras la crisis inmobiliaria española, la presión del desplazamiento y los mayores grados de precariedad habitacional eran sistemáticamente más probables entre los ciudadanos no comunitarios, una vez controlados la edad, el sexo, el nivel educativo, los ingresos, el régimen de tenencia e incluso el impago de la vivienda. También se observó que los ciudadanos de fuera de la UE pagaban, por viviendas similares, un alquiler significativamente más alto (unos 50 euros al mes) que las personas españolas²⁴.

Vivienda inadecuada y privación residencial

Tener un techo bajo el que alojarse no significa que se cumpla el derecho a la vivienda. La propia presencia en esa vivienda puede estar expuesta a la inseguridad jurídica o no cumplir con las características mínimas para garantizar el bienestar del hogar. En algunos casos, una vivienda inadecuada puede ser el resultado de la degradación del edificio o de que sus ocupantes tengan necesidades nuevas. En otros, puede ser resultado de problemas asociados a la autoconstrucción o de la ocupación de edificios vacíos, especialmente cuando los sistemas de vivienda son incapaces de garantizar el derecho a una vivienda digna.

Estos últimos ejemplos suelen asociarse a procesos de urbanización rápida. En España, la autoconstrucción fue un rasgo distintivo del rápido crecimiento urbano y el éxodo rural iniciado en los años 50, que se extendió por las periferias de las principales ciudades españolas durante el agresivo programa de desarrollo económico de la dictadura. Por ejemplo, la ciudad de Madrid registró 30.000 chabolas con un total de más de 100.000 habitantes a finales de la década de 1970. Estas formas de vivienda se han incorporado en gran medida en los últimos 40 años, pero los asentamientos informales no han desaparecido. En 2011, el censo del asentamiento de la Cañada Real registró más de cinco mil habitantes solo en la parte perteneciente a la ciudad de Madrid. En Barcelona, la Fundación CEPAIM estimó que en 2018, unas 646 personas vivían en asentamientos informales²⁵.

Sin embargo, la vivienda inadecuada y la privación residencial tienen muchas más manifestaciones y gradientes. Eurostat define la privación residencial extrema como la existencia de hacinamiento junto con al menos una de las siguientes condiciones: 1) daños estructurales, como goteras en el techo, paredes o suelo, humedad en los cimientos o podredumbre en los marcos de las ventanas o en el suelo; 2) ausencia de cuarto de baño y ducha; 3) ausencia de aseo interior, y 4) ausencia de luz natural en la vivienda.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida, algo más del 3% de la población en España experimentaba todas estas condiciones en 2020. Entre quienes se encuentran por debajo del umbral de la pobreza, esta cifra supera el 9%. Por otro lado, alrededor del 20% de la población reside en viviendas con daños estructurales. En los hogares con menores de 18 años a cargo, la situación es aún más

preocupante: el 32,2% de los niños en riesgo de pobreza sufre esta situación. Por su parte, el 10,8% de los hogares sufre escasez de luz natural en sus viviendas, mientras que el 6,4% padece hacinamiento. La ausencia de datos dificulta el conocimiento de la infravivienda oculta o normalizada en España; algunas investigaciones situaban que el 20,1% de la población mayor de 65 años se encuentra en situación de vulnerabilidad residencial extrema²⁶, demostrando fuertes desigualdades intragrupalas y que algunos hogares nunca consiguen dejar atrás la vulnerabilidad. Es decir, ni la lógica de la acumulación ni la propiedad de la vivienda garantizan que las personas tengan resuelto el derecho a la vivienda adecuada, ni siquiera al final de su vida²⁷.

Por último, la vivienda inadecuada tiene consecuencias nefastas para las personas con problemas de movilidad. Aunque desde hace años existen normativas al respecto, solo el 0,6% de las viviendas en edificios plurifamiliares son universalmente accesibles desde la calle hasta la puerta del apartamento para personas con movilidad reducida o con alguna discapacidad física²⁸.

Sinhogarismo

Nuestra sociedad parece tener una imagen clara de lo que es la falta de hogar. Pero más allá de estereotipos asociados a las personas que lo sufren, hay sorprendentemente poco consenso sobre cómo definir el sinhogarismo. Los parámetros que suelen definir esta forma de exclusión residencial varían tanto dentro de los países como entre ellos. Incluso cuando los Gobiernos y las ONG usan una definición clara del sinhogarismo, su medición es difícil, infrecuente y, a menudo, poco fiable.

En respuesta a este problema, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) diseñó la Tipología Europea de Personas sin Hogar y Exclusión Habitacional (ETHOS)²⁹. Esta tipología armoniza los datos existentes sobre las personas sin hogar en Europa con fines estadísticos. En su versión abreviada, ETHOS define cuatro situaciones de alojamiento distintas:

- sin techo (sin ningún tipo de cobijo, durmiendo a la intemperie)
- personas sin hogar (con un lugar donde dormir, pero temporalmente en instituciones o albergues)
- vivienda insegura (amenaza de ejecución hipotecaria grave por arrendamiento inseguro, desahucio o violencia doméstica)
- viviendas inadecuadas (caravanas en campamentos ilegales, viviendas informales o hacinamiento extremo, entre otros)

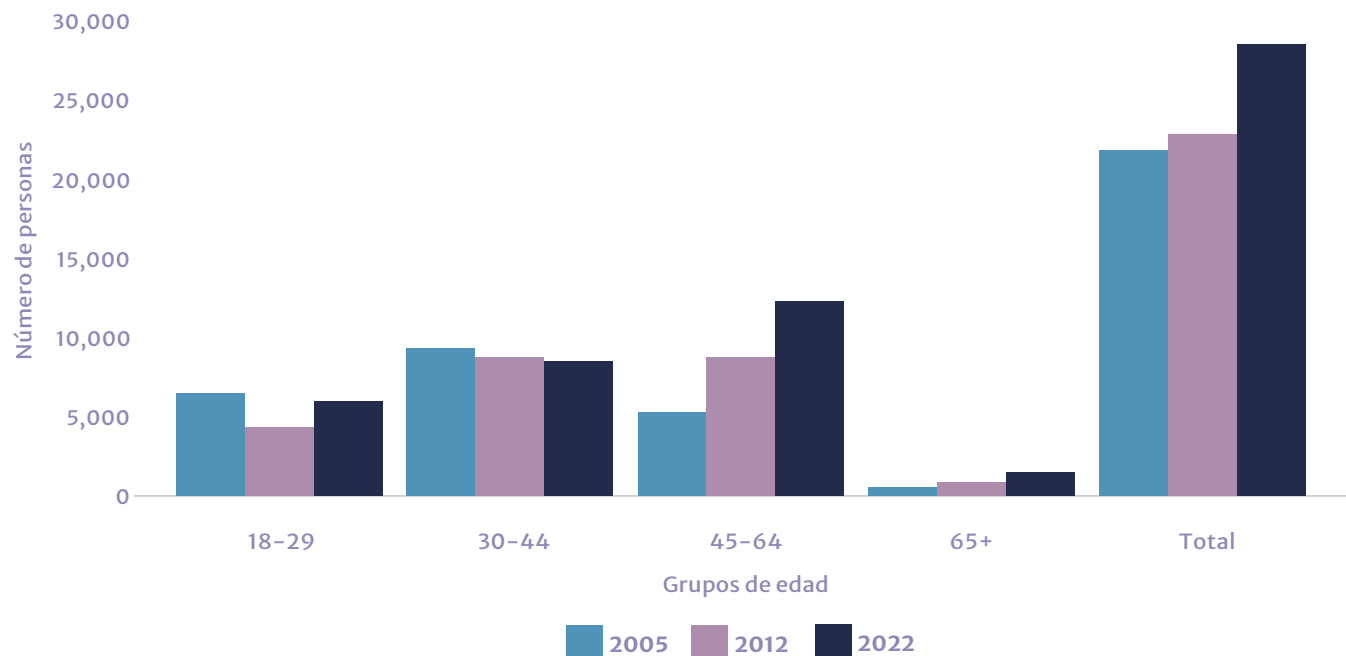
Además de proporcionar una comprensión común del sinhogarismo, estas categorías reflejan las múltiples dimensiones de este y permiten a las autoridades indicar qué categorías se usan en los enfoques estadísticos de sus países. No todos los países caracterizan a las personas que sufren esas situaciones como “personas sin hogar”, si bien el reciente Proyecto de Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda ha propuesto una definición de sinhogarismo en una línea muy similar a la de ETHOS. Si la definición es importante, más lo es el significado que tiene sobre quienes lo sufren.

Hablar de personas sin hogar es hablar de exclusión extrema. A las personas sin hogar se les niega no solo el derecho a la vivienda, sino también el derecho al empleo y a la salud, entre muchos otros. Las personas que viven en la calle tienen una esperanza de vida considerablemente menor que el resto de la población, en gran parte debido a causas de muerte

que son evitables con una atención médica adecuada. Las estimaciones señalan diferencias en la esperanza de vida de unos 17 años menos³⁰ que en algunos países alcanzan hasta 36 años menos para las mujeres y 44 años menos para los hombres³¹.

Aunque las personas sin hogar representan menos del 1% de la población total en todos los países de la OCDE, se ha producido un notable aumento de este número en los últimos años³². En España, las estimaciones sobre las personas sin hogar varían considerablemente. El gráfico 9 presenta los datos de la Encuesta sobre las personas sin hogar del Instituto Nacional de Estadística. En el 2022, un total de 28.552 personas recurrieron a albergues y comedores sociales en 2022, lo que supone un aumento del 25% desde 2012. Sin embargo, esta cifra no incluye a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes ni a quienes no acuden a los centros de ayuda. Por su parte, HOGAR SÍ estima que la cifra real en España se acerca a las 37.000³³.

Gráfico 9.
Número de personas sin hogar en municipios españoles



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta sobre las personas sin hogar (2005-2022).
Nota: Municipios de más de 20.000 habitantes.

La mayoría de las personas sin hogar en España son hombres (77%), aunque la proporción de mujeres que se encuentran en esta situación ha aumentado hasta el 23%, desde el 17% de 2005. El número total de mujeres sin hogar pasó de 3.790 a 6.652 en este periodo, lo que supone un aumento del 76%. También aumenta la edad de quienes están en situación de calle: si en 2005 el 27% de esta población era mayores de 45 años, en 2022 son el 49%. La cronicidad podría ser uno de los motivos tras el aumento de la edad: más del 40% de las personas en situación de calle lo están desde hace más de 3 años. Entre los motivos señalados por quienes sufren el sinhogarismo destacan el tener que empezar de cero tras llegar desde otro país (28,8% del total), la pérdida del trabajo (26,8%) y el desahucio de su vivienda (16,1%). En cuanto a su nacionalidad, la composición de las personas sin hogar en España no ha variado mucho entre 2005 y 2022, ya que aproximadamente la mitad son de nacionalidad española y la otra mitad, extranjera. Por último, aproximadamente dos tercios de las personas sin hogar en España tienen hoy estudios secundarios, mientras que algo menos de una cuarta parte solo ha completado estudios primarios o menos, y un 11% tiene estudios universitarios. Estos últimos son datos que pueden ayudar a desmentir ciertas creencias sobre las personas en situación de calle. El 30% de las personas sin hogar no tiene ninguna fuente de ingresos y solo un tercio recibe algún tipo de prestación pública, principalmente una transferencia de ingresos mínimos o una pensión no contributiva. Alrededor de un 8% recibe una renta mínima

o de inserción y solo el 5% ha conseguido acceder al Ingreso Mínimo Vital. De acuerdo con la investigación *Ingreso Mínimo Vital y Sinhogarismo: ¿Una protección estructural para la sociedad?*, factores como la situación residencial, y la acreditación de la unidad de convivencia eran los principales obstáculos para acceder a dicha prestación.

Vivir en la calle implica un mayor riesgo de sufrir violencia y aporofobia³⁴, ya que la mitad de las personas sin hogar en España han sido víctimas de agresiones físicas y otros delitos. Dormir en la calle es especialmente peligroso para las mujeres: más del 20% de las mujeres sin hogar han sufrido algún tipo de agresión sexual. Y aunque las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas entre quienes sufren el sinhogarismo, solo el 18% tiene reconocido el acceso a las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia española³⁵.

Dormir en la calle también conlleva una mayor prevalencia de enfermedades, ya que el 37% declaró padecer algún tipo de enfermedad crónica y el 60% presenta síntomas de depresión. Además, no disponer de un hogar reconocido (en propiedad o en alquiler) dificulta el empadronamiento, que en España es un requisito para acceder a las prestaciones del Estado de bienestar y al reconocimiento como ciudadano, siendo uno de los mecanismos que permiten acceder a la regularización administrativa mediante la figura del arraigo social.

La fiscalidad de la vivienda

La vivienda está sujeta a diversas formas de fiscalidad, tanto directa (sobre rentas y patrimonio) como indirecta (sobre el consumo). Estos impuestos están asociados a las acciones efectuadas en torno al bien, más que al bien en sí mismo; es decir, se pagan impuestos por comprar o vender una vivienda, y por poseerla. En España se suelen aplicar tipos impositivos y condiciones diferentes según el uso que se haga de la vivienda (residencia principal, residencia secundaria, alquiler o vivienda vacía), variando también en función de si el propietario es un particular o una empresa.

La compra de una vivienda está sujeta a impuestos indirectos. Si se trata de una vivienda nueva, el comprador debe pagar el impuesto sobre el valor añadido (IVA), y si es de segunda mano, debe abonar un impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP). El tipo impositivo del IVA para la compra de vivienda es del 10% en todo el país, excepto para las viviendas de promoción pública u oficial, para las que se aplica un 4%. Las viviendas adquiridas por entidades dedicadas al arrendamiento con ánimo de lucro también pueden beneficiarse del tipo reducido de 4%. La definición del ITP está atribuida a las comunidades autónomas, y la mayoría de ellas aplican un tipo reducido para las compras de vivienda habitual.

El vendedor de una vivienda de segunda mano debe pagar el impuesto de plusvalía, que se incluye en el cálculo del IRPF. Este impuesto se calcula sobre la base de la plusvalía en el momento de la venta, a la que se aplica un tipo impositivo progresivo que oscila entre el 19% y el 23%. Sin embargo, el

vendedor está exento de este impuesto si la contraprestación se reinvierte en la compra de una vivienda habitual.

El hecho de poseer una vivienda también está sujeto a impuestos directos, según el tipo de propietario y el uso que se haga de ella. Los propietarios-ocupantes, es decir, los propietarios de su vivienda habitual, no están sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por los ingresos de alquiler no percibidos (conocidos como el alquiler imputado). Esto se debe a que, en España, como en la mayoría de los países europeos, el alquiler imputado no tributa en el caso de propietarios-ocupantes. En cambio, el propietario de una vivienda secundaria o vacía debe pagar impuestos sobre el alquiler imputado. Estos se calculan con el 2% del valor catastral, o el 1,1% si dicho valor se ha revisado en los últimos 10 años, y se gravan al tipo correspondiente del IRPF. Por último, los propietarios de viviendas alquiladas a terceros pagan el IRPF por los alquileres percibidos. Se les puede descontar el 60% de la cuota si el inquilino utiliza la vivienda como residencia principal.

La ausencia de impuestos sobre el alquiler imputado crea desigualdades entre propietarios e inquilinos. Mientras que los inquilinos pagan indirectamente el IRPF de su casero a través de los pagos mensuales del alquiler, el propietario-ocupante está exento de este pago. Esta desigualdad en el tratamiento fiscal es especialmente relevante porque los propietarios-ocupantes se concentran en la parte superior de la distribución de la renta.

Otra característica del régimen fiscal español que beneficiaba injustamente

a los propietarios-ocupantes era la (ya suprimida) deducción en el IRPF por el pago del principal e intereses del crédito hipotecario por compra de vivienda habitual. Esta deducción permitía a los propietarios-ocupantes reducir su cuota del IRPF si estaban amortizando una hipoteca sobre su vivienda principal. Aunque esta deducción se suprimió en 2013, no se eliminó con carácter retroactivo, por lo que cualquier vivienda adquirida antes de 2013 sigue beneficiándose de esta deducción. Mientras que otros países europeos también permiten la deducción de los intereses hipotecarios, España es el único país que permitía la deducción de los pagos del principal. Esta deducción ha sido muy costosa para las arcas públicas, con un total de más de 6.000 millones de euros en 2006³⁶, equivalente a la totalidad del gasto público en vivienda ese mismo año³⁷.

Si el propietario no es una persona física, sino una persona jurídica que cobra el alquiler, debe pagar un impuesto de sociedades del 25% de la renta neta percibida. Desde 2009, sin embargo, España ofrece regímenes fiscales especiales a las entidades dedicadas al alquiler de viviendas, conocidas como sociedades de inversión inmobiliaria (SOCIMI). Este régimen se modificó de nuevo en 2013, y proporciona a las SOCIMI generosas bonificaciones en el pago del impuesto de sociedades. Desde 2013 hasta 2021, las SOCIMI recuperaron el 85% de sus pagos totales por el impuesto de sociedades, lo que significa que su tipo real del impuesto de sociedades fue del 3,75% en lugar del 25%. Desde 2021, estas condiciones son menos favorables, y las SOCIMI solo recuperan

el 40%, lo que sitúa su tipo real del impuesto de sociedades en el 15%. Aunque uno de los argumentos para la creación de las SOCIMI fue el aumento la oferta de viviendas de alquiler, esta inversión solo representa el 11,2% de sus activos en 2020, y alrededor del 1 % del stock de viviendas principales en régimen de alquiler (BdE, 2020). Finalmente, el estudio de Banti y Phylaktis³⁸ demuestra que este régimen puede tener consecuencias inflacionistas sobre los precios de la vivienda.

Las entidades sin ánimo de lucro que se dedican al alquiler de vivienda asequible reciben un trato fiscal parecido al resto de personas jurídicas. En cuanto al impuesto de sociedades, estas tributan al tipo general del 25% aplicable, salvo que puedan estar sujetas al régimen especial de las sociedades de arrendamiento de viviendas (15%) o estén acreditadas como entidades de utilidad pública (10%). Cuando estas entidades alquilan viviendas a particulares para ponerlas en alquiler asequible, los propietarios no pueden beneficiarse de la bonificación del 60% de la cuota del IRPF al tratarse de un inquilino con personalidad jurídica. Esta situación desincentiva significativamente el alquiler a entidades sociales, las cuales se ven obligadas a compensar al propietario pagando un alquiler superior. Finalmente, las entidades sin ánimo de lucro deben abonar el IVA o ITP por la compra de vivienda y el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) por la posesión de vivienda.

En el caso del IBI, se trata de un impuesto municipal que grava la propiedad de una vivienda, independientemente del tipo de propietario y del uso que se haga de ella. Este impuesto se aplica sobre el valor catastral de la vivienda a un tipo determinado por la Administración local, entre el 0,3% y el 1,2%. Aunque los Gobiernos locales pueden aplicar un recargo a las viviendas desocupadas, hasta la fecha la falta de una definición de vivienda desocupada estipulada por ley ha dificultado su puesta en práctica.

En conjunto, el enfoque fiscal de España en materia de vivienda no solo favorece la propiedad de la vivienda, sino que también incentiva la especulación en el sector inmobiliario. Existen dos tipos principales de subvenciones sujetas a impuestos: las transferencias monetarias y las deducciones fiscales. En el caso de las primeras, los Gobiernos ayudan a grupos específicos de personas pagándoles una cantidad concreta de dinero. En el caso de

las segundas, lo hacen renunciando a ingresos fiscales o devolviéndolos. Mientras que los hogares con rentas bajas que reciben ayudas sociales suelen ser estigmatizados, las transferencias directas como las ayudas al alquiler suelen acabar en los bolsillos de los propietarios sin generar controversia. En cambio, se presta mucha menos atención a la cuestión de quién se beneficia de la reducida fiscalidad de la vivienda. Las cifras comentadas anteriormente sugieren que los principales beneficiarios son los propietarios-ocupantes, los arrendadores individuales y los arrendadores corporativos (a través de las SOCIMI), sin generar más vivienda asequible. Mientras tanto, los que no poseen ninguna propiedad residencial tienen que hacer frente a un mercado de la vivienda inasequible y a menudo excluyente.

03 Políticas para garantizar el derecho a la vivienda



El Proyecto de Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda supone un notable avance en el tratamiento legal de la vivienda en nuestro país. Sin embargo, ese cambio tendrá que lidiar, durante algún tiempo, con el arraigado tratamiento de la vivienda como bien de inversión antes que como bien de uso y la percepción de los hogares como *consumidores* y no como habitantes, visiones que han configurado una situación que pone en riesgo nuestro bienestar social presente y futuro.

Si bien la propiedad de la vivienda en la que se habita no garantiza que se cubran las necesidades vitales, el gran problema se presenta ante esas generaciones que no tienen vivienda ni pueden competir en un mercado asimétrico contra los especuladores y los fondos de inversión. A medida que estas poblaciones envejezcan, la situación será más problemática, especialmente si tenemos en cuenta que no podrán acceder a determinadas coberturas del Estado de bienestar o lo harán en una situación de plena vulnerabilidad.

Pensemos, por ejemplo, en aquellos trabajadores que no hayan tenido una relación laboral estable y regulada. Marcada por las crisis y recesiones de los últimos años, su entrada al mercado laboral no les garantiza hoy una vivienda en propiedad, y se ven forzados a pagar el alquiler con enormes dificultades económicas. De cara al futuro, su pensión difícilmente les permitirá pagar unos alquileres cada vez más desorbitados, y correrán el riesgo de verse expulsados de sus entornos.

La vivienda no puede ser una fuente de ganancias para unos pocos y una forma de explotación para otros muchos. Garantizar el derecho a la vivienda mediante su desmercantilización es sinónimo de garantizar el bienestar presente y futuro, de garantizar sociedades en las que todos y todas podamos vivir. Esto implica el establecimiento de planes de vivienda que superen la tradicional temporalidad condicionada por las legislaturas.

Varias de las políticas de vivienda aplicadas en las últimas décadas han tenido efectos indeseados, entre las que destacan dos ejemplos paradigmáticos. En primer lugar, las ayudas al alquiler no han implicado grandes beneficios para sus receptores³⁹. De hecho, en muchos casos supusieron una transferencia de renta indirecta desde las arcas públicas a los tenedores de las viviendas. Además, como estas ayudas se dirigen frecuentemente a grupos poblacionales

concretos, como los menores de cierta edad, promovieron que los arrendadores pudieran discriminar candidatos, lo que penalizó a otros grupos poblacionales. En segundo lugar, liberalizar las VPO, como ya hemos argumentado, impidió mantener el parque de vivienda pública y ha transferido recursos públicos a manos privadas. Las concesiones de este tipo de viviendas no se han centrado en hogares vulnerables, sino que se han generalizado a toda la población, diluyendo su capacidad redistributiva.

La tabla 1 resume las principales políticas propuestas en las siguientes páginas, proponiendo una sencilla clasificación en dos niveles. En primer lugar, atendiendo a si afectan a la oferta (la provisión de viviendas)⁴⁰ o a la demanda (la necesidad de uso de estas viviendas). También las definimos en políticas a corto y largo plazo, según puedan aplicarse y tener efecto de forma más o menos inmediata (en los próximos dos años) o en un horizonte temporal más amplio.

El desarrollo y aplicación de estas políticas corresponde a la Administración pública. Algunas de ellas son fácilmente atribuibles a entes concretos de la Administración, como la sobrecarga del IBI para toda vivienda no principal o el derecho de tanteo y retracto que desarrollamos más adelante y que ejecutarían las entidades locales⁴¹. También es posible atribuir a la Administración central el crear una red estatal de observatorios de vivienda, institucionalizar sindicatos de inquilinos o promover asociaciones de vivienda. Sin embargo, la mayoría de las políticas propuestas implican la cooperación de varios niveles de la Administración, dada su compleja estructura competencial. Un ejemplo claro es la ampliación del parque público de vivienda en alquiler, ya que llevarlo a cabo requeriría de la cofinanciación de varias entidades públicas. Por su parte, promover programas de Housing First ('Vivienda primero') exige recursos y regulación a nivel regional y local. Por último, la regulación del alquiler requiere de la cooperación entre el Estado y las regiones, ya que el Estado tiene competencias para regular las relaciones contractuales (derivadas del derecho civil) y las competencias en materia de vivienda recaen en las comunidades autónomas.

Tabla 1.
Propuestas para reforzar el derecho a una vivienda digna

	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO
OFERTA	<ul style="list-style-type: none"> • Regular el alquiler • Sobrecargar el IBI para toda vivienda no principal • Derecho de tanteo y retracto • Promover las bolsas públicas de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda pública de alquiler (“30 hasta 30”) • Reservas de suelo • Rehabilitar con condicionalidad • Impulsar a las asociaciones de vivienda • Inversión social a largo plazo
DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Housing First • Equilibrar las relaciones propietarios-inquilinos • Reconocer y garantizar el sindicalismo inquilino • Reestructurar requisitos de acceso a vivienda pública • Red Estatal de Observatorios de Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar nuevos tipos de tenencia (cooperativas, tenencias intermedias, público-comunitario, sin ánimo de lucro)

Housing First: Hacia un nuevo paradigma de protección social

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las carencias y contradicciones de nuestros sistemas de protección social. La primera de estas contradicciones es el hecho de que no se puede cumplir con el #QuédateEnCasa cuando no se tiene casa. Durante los confinamientos, las personas sin hogar no podían ni quedarse en casa ni en la calle. En muchos lugares, las medidas de emergencia se propusieron no como respuesta a las necesidades de vivienda de las personas sin hogar, sino como forma de evitar el riesgo de contagio a la población general, estigmatizándolas aún más⁴².

No obstante, veintiún países de la OCDE introdujeron ayudas de emergencia para las personas sin hogar, con tipos de ayuda que iban desde servicios de apoyo individual y financiación adicional para personas o proveedores de servicios hasta ampliar y adaptar albergues para personas sin hogar y construir instalaciones de cuarentena. En España, el Gobierno desplegó a sus militares para ayudar a los servicios sociales en la provisión de alojamiento, creando en tres meses más plazas que en los anteriores 12 años. También desarrolló varios mecanismos para ayudar a reducir el impacto económico y social del COVID-19 en los hogares, incluyendo ayudas al alquiler y un plan de ingresos mínimos. Además, estableció una moratoria sobre los desalojos forzados.

En uno de sus últimos ensayos, el difunto sociólogo Ulrich Beck desarrolló un concepto que denominó “catastrofismo emancipador”. Con este término no pretendía sugerir que cuanto peor fueran las cosas, mejor. Más bien, argumentaba que durante las catástrofes, la deliberación pública sobre los aspectos negativos de la sociedad puede producir nuevas nociones compartidas de bienes comunes⁴³. Los primeros meses de la pandemia de COVID-19 fueron, precisamente, un ejemplo de ello. En concreto, la urgencia con la que se pusieron en marcha las medidas de vivienda refleja tanto la centralidad de la vivienda para la protección social como la falta de mecanismos adecuados para tratar los problemas habitacionales en nuestro sistema actual. Llama la atención, por ejemplo, la ausencia del *sinhogarismo* en las políticas públicas de vivienda que han existido en nuestro país hasta la fecha. De hecho, estas políticas a menudo presentan obstáculos para que las personas sin hogar accedan a los beneficios que se proponen para el resto de la ciudadanía, como pedir unos ingresos mínimos o el empadronamiento en municipios donde la falta de domicilio fijo dificulta mucho la inscripción.

En los últimos años, varios países del Norte de Europa, principalmente Finlandia, han empezado a promover un modelo de respuesta al *sinhogarismo* basado en el principio de Housing First. Este enfoque da prioridad a la provisión de

vivienda permanente a las personas sin hogar, poniendo así fin a su situación de exclusión residencial y permitiéndoles centrarse en sus objetivos personales y mejorar su calidad de vida. Pero Housing First no es solo una política específica, sino que puede dinamizar un cambio de paradigma en el ámbito de las políticas sociales. Este potencial transformador se guía por la creencia de que hace falta cubrir las necesidades básicas, como una vivienda digna, antes de poder ocuparse de cuestiones como buscar trabajo, planear gastos o lidiar con problemas de adicción. Además, este paradigma parte del respeto a la autonomía de las personas y su capacidad para tomar sus propias decisiones. Como resultado, no condiciona la permanencia en la vivienda al seguimiento de ningún tratamiento específico. Por otra parte, considera que el papel de los profesionales no es determinar los pasos que la persona afectada debe seguir hasta llegar a una noción prescriptiva de “inclusión social”, sino que se centra en sus objetivos, deseos y necesidades.

Dicho de otro modo, el paradigma de Housing First adopta una noción universal e incondicional del derecho a la vivienda. Esto significa que no supedita el acceso a una vivienda digna a la previa resolución de otros problemas. Naturalmente, esto implica que los desahucios sin alternativa de vivienda digna no deben existir. Tras haberse aplicado ya en varias ciudades, Housing First cuenta con una sólida base empírica que sugiere que no solo reduce el *sinhogarismo*⁴⁴, sino que también implica una asignación de recursos más eficiente que los servicios tradicionales⁴⁵. Un ejemplo del éxito de este paradigma es Helsinki, que en menos de 10 años redujo el *sinhogarismo* en más de un 35%, mientras que en Inglaterra (75%) y Austria (98%) la mayoría de participantes en este programa mantuvieron sus viviendas durante más de un año⁴⁶. En España, la aplicación del programa Hábitat, puesto en marcha por Provienda y HOGAR SÍ, alcanzó una tasa de retención del 95% de los participantes, con efectos positivos en su bienestar e integración social⁴⁷. El potencial del modelo Housing First y de sus aprendizajes trasciende las posibilidades del sistema de atención al *sinhogarismo* y ofrece herramientas que, con la debida traducción a sus contextos, son exportables a otros modelos y sistemas de atención de cuidados de larga duración.

Ampliar la vivienda social y asequible

El parque de vivienda existente en España es residual. Aunque recientemente la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Raquel Sánchez, ha propuesto que en 20 años se debe alcanzar el 20% de vivienda pública en España, este objetivo queda aún muy lejos²⁶: en 2020, el parque de vivienda social apenas llegaba al 2,5% del total²⁷. Además, según datos de la OCDE, sólo el 1,1% de las viviendas son de alquiler social, en contraste con países como Holanda (más del 34%) o Austria (24%), y muy por debajo de la media de la UE del 7,5%²⁸. De acuerdo con Trilla y Bosch, en los próximos años será necesario promover hasta 1,5 millones de viviendas para atender a las necesidades residenciales previstas²⁹. Este retraso estructural debe compensarse con políticas ambiciosas, como el aumento paulatino del actual 0,1% del PIB destinado a política de vivienda social, como mínimo, a un 0,3% en los próximos tres años. Este presupuesto debe destinarse a tres partidas fundamentales: promoción de vivienda en alquiler social y de protección pública, rehabilitación de viviendas públicas y realización de programas de intermediación de alquiler y regeneración urbana.

Nuestro análisis sugiere que el impacto redistributivo de las VPO ha sido insignificante. Para revertir esta situación, las normas de elegibilidad deben ser transparentes y tener en cuenta el propio cambio de la definición de hogar. La distribución espacial de las viviendas debe facilitar barrios mixtos para evitar dinámicas de segregación y

gentrificación. La Administración pública debe garantizar el acompañamiento en la solicitud y gestión de estas viviendas, de modo que los procedimientos administrativos complejos no excluyan a familias que, a pesar de cumplir los requisitos, no solicitan estas viviendas. Por último, la Ley de Vivienda recientemente propuesta limita *de facto* la venta de vivienda protegida de nueva promoción, alargando la recalificación de la ya construida hasta un mínimo de 30 años. Es necesario ir más lejos y alargar este plazo de calificación hasta, al menos, 50 años. Las Administraciones no deben perder las viviendas públicas sino, más bien, ampliar de forma paulatina su *stock*. Sin este proceso de descalificación, aplicado desde los 1980 hasta la actualidad, el *stock* de vivienda social en España podría ascender a más de 4 millones de unidades.

La ampliación del *stock* de vivienda pública requiere desarrollar varios mecanismos coordinados. Por ejemplo, a mediados de abril del presente año, el Sareb anunció que pondría a la venta las 47.000 viviendas. Mientras que 21.000 de ellas serán puestas próximamente a disposición de las comunidades autónomas y los municipios, unas 14.000 permanecerán como alquiler asequible. Pese a que esta propuesta es positiva, pues aumentará de forma rápida la oferta de vivienda social, es claramente insuficiente. En primer lugar, muchas de estas viviendas no se encuentran en zonas tensionadas, y más de la mitad se concentran en el corredor de Levante. En segundo lugar, la mayoría de los activos de calidad ya han sido vendidos, por lo que

muchas de ellas tendrán que ser rehabilitadas. Finalmente, y dado el déficit sistémico de vivienda pública en España, el impacto cuantitativo de esta propuesta, aunque simbólico, será muy limitado. Para solventar el problema de vivienda es necesario activar otras propuestas.

En primer lugar, se debería aplicar el derecho de tanteo y retracto de la Administración pública en las transmisiones onerosas de inmuebles, favoreciendo el derecho preferente de adquisición. Esto permitiría ampliar el parque público de vivienda, limitar las actuaciones especulativas en la ciudad y ayudar a la recuperación de vivienda en entornos consolidados, lo que favorece la mixtura social.

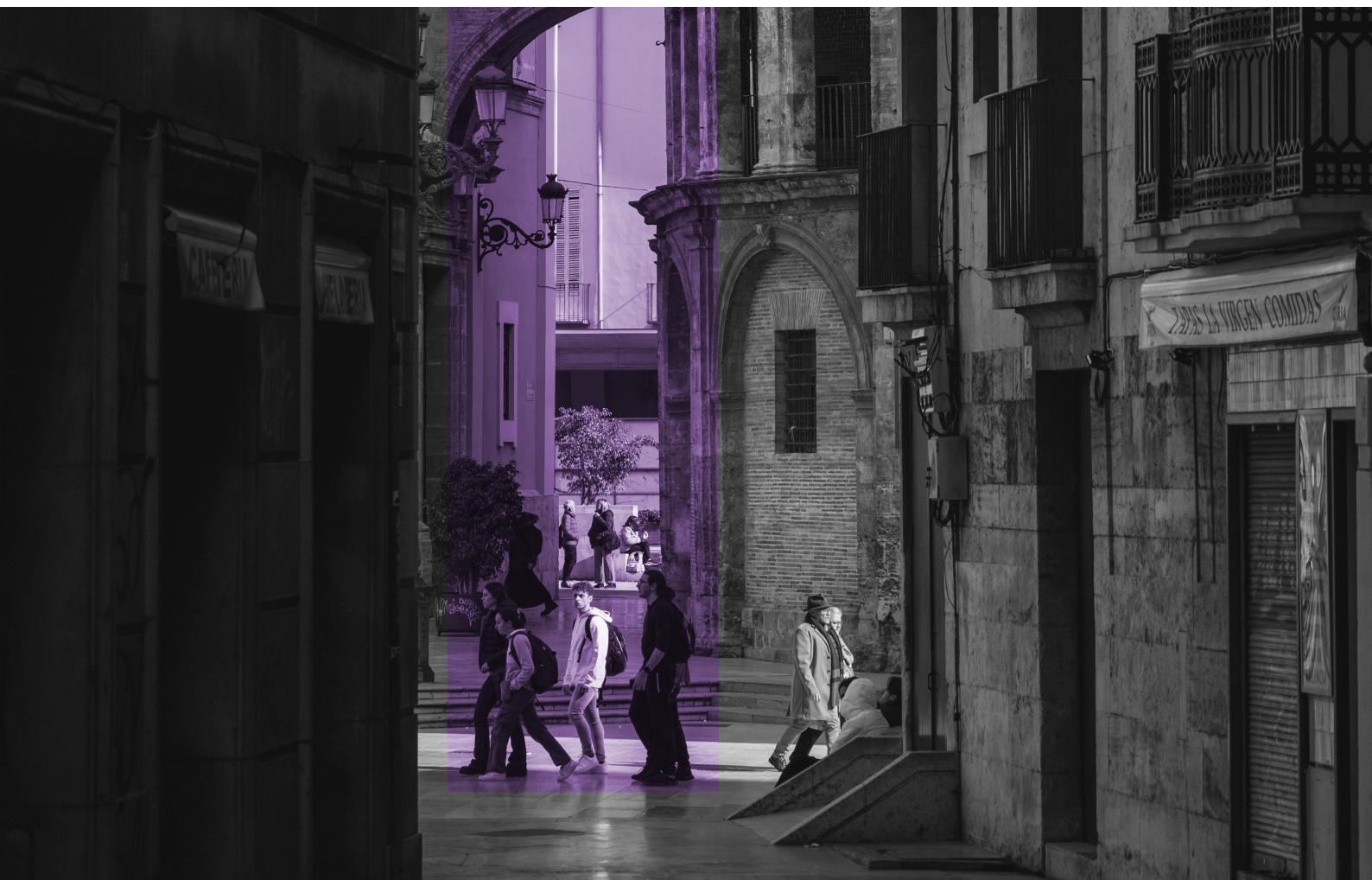
Otra opción es el aprovechamiento de vuelo, es decir, ampliar en altura edificios ya existentes con destino público, garantizando una adecuada ratio entre las dotaciones existentes y necesarias, y la disponibilidad de espacio público ante este aumento de

hogares en áreas consolidadas de la ciudad. Aunque esto no puede llevarse a cabo en todos los núcleos urbanos, este mecanismo aprovecharía los recursos ya existentes para aumentar la oferta de diferentes tipos de vivienda, lo que aumentaría así la mixtura social y equilibraría la densidad poblacional en las ciudades.

Para alcanzar la media europea de vivienda pública en alquiler en un plazo de dos décadas el sector público debe actuar de forma urgente y decidida para proporcionar viviendas cuyo precio y uso se determinen al margen del mercado. Proponemos un objetivo claro: de cara a 2030, el 30% de las nuevas promociones de vivienda residencial se deben destinar a vivienda social.

Para garantizar la asequibilidad de estas viviendas, los criterios de acceso deben garantizar una redistribución justa que compense las asimetrías generadas tras décadas de mercantilización. Los tradicionales sorteos de acceso deben

incluir cuotas diferenciadas adecuadas a la realidad de cada municipio que prioricen a los hogares vulnerables: los más jóvenes y de mediana edad, monoparentales, con discapacidades y aquellos con rentas más bajas. De esta manera, al generar dentro de las mismas promociones viviendas privadas y sociales, se fomenta una heterogeneidad de hogares dentro de los barrios, incluyendo edificios de renta mixta que evitan la estigmatización de los colectivos vulnerables y promueven la inclusión social⁵². El siguiente epígrafe señala algunas iniciativas público-comunitarias que serían favorables a la expansión de la vivienda social.



Iniciativas público-comunitarias y uso del suelo

En 2016, la Nueva Agenda Urbana sugirió el desarrollo de formas alternativas de tenencia más allá de las categorías tradicionales de propietarios e inquilinos, adaptadas a las necesidades, expectativas y posibilidades de diversos tipos de hogares. En Cataluña, el Gobierno regional introdujo la propiedad temporal y la propiedad compartida en el Código Civil en 2015⁵³. En el modelo de propiedad compartida, uno de los dos titulares (el “propietario material”) tiene una cuota de propiedad, posesión, uso y disfrute exclusivo de la vivienda, además del derecho a comprar gradualmente la cuota restante al otro titular (el “propietario formal”). En el caso de la propiedad temporal⁵⁴, la persona disfruta de los mismos derechos y obligaciones que un propietario, pero durante un tiempo limitado.

La vivienda cooperativa en cesión de uso es una forma de tenencia especialmente interesante, más estable que el alquiler y más asequible que la compra. Este planteamiento considera la vivienda un *bien de uso* que los habitantes pueden disfrutar durante un periodo de tiempo indefinido o muy largo. Cuando implica la cesión de suelo público, las cooperativas suelen tener derecho a ese suelo durante 75 años prorrogables. Dinamarca, por ejemplo, permite el uso vitalicio de la vivienda y confiere a las cooperativas más derechos que a los inquilinos tradicionales. La colaboración público-comunitaria, con entidades sin ánimo de lucro, para construir viviendas destinadas al alquiler asequible y a la vivienda en cesión de uso (como el modelo de *community land trust*)⁵⁵ pueden también ser una opción positiva.

De este modo, se debe promover y facilitar la creación de asociaciones de viviendas (*housing associations*), organizaciones sin ánimo de lucro encargadas de promover, construir, rehabilitar y gestionar la vivienda asequible y social⁵⁶. Un ejemplo de estas instituciones lo encontramos de nuevo en Dinamarca, donde el alquiler de *alment boligbyggeri* (viviendas públicas disponibles para toda la ciudadanía) supone el 20% del *stock* de vivienda y lo gestionan más de 600 organizaciones⁵⁷. Los beneficios obtenidos con estas viviendas se reinvierten en nueva construcción y rehabilitación de las mismas, y muchas de las decisiones sobre la gestión las toman de forma democrática los propios tenedores. En Holanda, este tipo de asociaciones acumulan hasta el 50% de la vivienda en los principales núcleos poblacionales.

El fomento de estas asociaciones implica dos aspectos coordinados. En primer lugar, la financiación. En el caso danés, se optó por una coordinación público-privada: los municipios pagaban hasta el 10% de la construcción, dejando el resto en manos privadas. En el caso español, además, se podría fomentar la concesión de préstamos públicos y privados, estos últimos en condiciones ventajosas y avalados por el Estado, así como métodos de financiación alternativos como el *crowdfunding*. Además, los municipios podrían ceder suelo público para la construcción. Paralelamente, es necesario reforzar el marco legal que protege este tipo de viviendas y asociaciones frente a entes especuladores, además de eliminar trabas administrativas y fiscales que faciliten el desarrollo de dichas entidades en el corto plazo.

Regulación del precio del alquiler

En una situación de emergencia habitacional en la que los inquilinos destinan una parte cada vez más grande de su salario al alquiler, regular el alquiler supone una medida eficaz, con efecto inmediato y sin altos costes presupuestarios. En efecto, es difícil encontrar otro tipo de política que consiga reducir el precio del alquiler tan eficazmente como regular los precios. La popularidad de la medida se observa en su proliferación en toda Europa durante los últimos años, desde Berlín a París, pasando por Cataluña y Portugal. Tradicionalmente, la literatura académica ha asociado esta política con varios efectos indeseados, como la reducción de la oferta en alquiler o de la calidad del parque alquilado⁵⁸. Sin embargo, otros estudios han demostrado que el control de alquileres puede evitar la expulsión de determinados tipos de población de sus barrios⁵⁹. Además, los estudios que evalúan sistemas de control de alquiler más recientes muestran que un sistema que permita subidas progresivas del alquiler puede ser más eficaz⁶⁰. En concreto, Jofre-Monseny *et al.* demuestran que un sistema de control de alquileres como el de la ley catalana puede reducir el alquiler medio sin que se produzca un desplome de la oferta de alquiler⁶¹.

Por este motivo, es importante diseñar el control de alquileres para minimizar el riesgo de efectos indeseados. Para evitar reducir la oferta de alquiler a largo plazo, la política puede incluir exenciones para la nueva construcción. De ese modo, no solo se elimina el desincentivo a la nueva construcción, sino al contrario: se crea un incentivo para ampliar la oferta de vivienda, pues para el propietario es el único modo de poder evitar el control de los precios del alquiler. Además, el deterioro del parque de alquiler controlado puede evitarse si se permite al propietario un ligero aumento del alquiler en caso de reformas sustanciales.

La literatura académica también sugiere que la eficacia del control de alquileres depende del diseño de su regulación. Para empezar, hay que garantizar el respeto del control de alquileres. Esto se consigue con un sistema de control comprensible, claro y visible, e incluyendo mecanismos que garanticen que la regulación se cumpla (por ejemplo, mediante la publicación obligatoria del índice de referencia en los contratos y anuncios, como en el caso de la regulación catalana). La obligación de depositar la fianza a una agencia pública, también representa, *de facto*, un instrumento que garantiza el cumplimiento de la regulación. En segundo

lugar, el diseño no debe permitir que las viviendas del sector de mercado controlado puedan transferirse al sector no controlado. Esto se consigue aplicando el control a áreas geográficas específicas (por ejemplo, en zonas tensionadas) sin que éste dependa del tipo de propietario (persona física o jurídica), de la cantidad de viviendas que posee o del tipo de contrato (a largo plazo, de temporada o por habitaciones).

En definitiva, es posible diseñar un sistema de control de alquileres que consiga reducir el precio del alquiler sin afectar la oferta de vivienda en alquiler. La aplicación de un control de alquileres requiere la cooperación de varias Administraciones públicas, ya que exige cambios en materia de derecho civil, atribuidas al Estado, así como competencias en materia de vivienda, que pertenecen a las comunidades autónomas. Por un lado, el Estado regula mediante la Ley de Arrendamientos Urbanos las condiciones que permiten firmar contratos de alquiler. Por el otro, las comunidades autónomas tienen un presupuesto asignado para gestionar en exclusiva las competencias en materia de vivienda, incluyendo la capacidad de determinar las zonas consideradas tensionadas. Las medidas aprobadas en el reciente Proyecto de Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda sientan un marco legal para que las CC. AA. que lo deseen implementen un control de alquileres temporal mediante la declaración de zonas tensionadas. El Proyecto de Ley congela el incremento de precios en el caso de viviendas que han estado alquiladas en los últimos 5 años y supedita el precio de alquiler a un índice de referencia en el caso de viviendas de grandes tenedores que no estaban alquiladas. Sin embargo, al quedar exentos del control los contratos de temporada (con duración inferior a 11 meses), se abre para los propietarios una salida de escape para evitar la regulación del precio del alquiler.

Medidas fiscales

El sobreconsumo de vivienda por parte de la clase media-alta se debe, en parte, a la baja fiscalidad de la vivienda. El sistema impositivo actual beneficia a los propietarios en detrimento de los inquilinos, perpetuando así la desigualdad habitacional. Una primera medida para revertir esta situación es permitir a los municipios fijar un tipo de IBI que dependa del uso de la vivienda. Si bien es cierto que el Proyecto de Ley prevé la posibilidad de hacer una sobrecarga del IBI para viviendas desocupadas, esta medida es de difícil aplicación, pues requiere a los ayuntamientos poder demostrar la “desocupación de carácter permanente” de las viviendas. Una posible alternativa, de inspiración vasca, consiste en aplicar el sobrecargo a toda vivienda que no sea residencia principal, la cual se mediría usando el padrón municipal. Una primera ventaja de esta medida es su simple aplicación, pues de este modo los ayuntamientos pueden saber fácilmente si una vivienda es una residencia principal. En segundo lugar, esa medida implica que el sobrecargo del IBI no solo se aplique a viviendas desocupadas, sino también a residencias secundarias, pisos turísticos y pisos en alquiler de temporada. Del mismo modo, esta medida da incentivos a los propietarios a alquilar su vivienda a un inquilino residente, además de alentar a los propietarios (e indirectamente, a los inquilinos) a empadronarse en su residencia principal.

Asimismo, para aumentar el número de viviendas en alquiler asequible, una posibilidad sería crear un régimen fiscal especial para promotores de vivienda asequible, ya sean empresas o entidades sin ánimo de lucro. Este

régimen podría ser similar al régimen del cual se benefician actualmente las SOCIMI, con un impuesto de sociedades del 15%. Esta medida requiere restringir a las SOCIMI actuales la inversión en el mercado residencial.

Otra propuesta para revertir la desigualdad habitacional apunta a la imposición de los alquileres imputados. Como se ha explicado anteriormente, mientras que el propietario ocupante no tributa por su alquiler imputado, el inquilino paga indirectamente el IRPF (o IS) de su propietario. El inquilino debería poder beneficiarse de una reducción de la cuota del IRPF por el alquiler abonado por su residencia principal. Esa propuesta permitiría a los inquilinos descontarse parte del pago del IRPF y equilibrar el trato fiscal entre inquilinos y propietarios ocupantes. Además, esta propuesta daría incentivos a los inquilinos a declarar su alquiler real, reduciendo así el fraude fiscal y permitiendo un mejor cálculo estadístico del nivel de alquileres. Esto último es importante si tenemos en cuenta que en España hay un 40,8% de alquiler sumergido (según datos de los Técnicos del ministerio de Hacienda, Gestha).

Rehabilitación del parque de vivienda

La importante contribución de los edificios al consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa (40% y 36%, respectivamente) ha hecho que la Unión Europea sitúe la rehabilitación de edificios como uno de los siete buques insignia del Pacto Verde Europeo. En materia de vivienda, las implicaciones más directas de esta apuesta dependen de la Renovation Wave Strategy ('oleada de renovación'), que en España dispone de una dotación económica de 4.420 millones de euros, distribuidos en dos actuaciones principales: 3.420 millones de euros de ayudas directas para rehabilitar viviendas, barrios y edificios residenciales, que incluyen una partida de 450 millones de euros para bonificaciones fiscales, y 1.000 millones para la construcción de 20.000 viviendas de alquiler social.

Según el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, los objetivos que se persiguen con estas ayudas son reducir más de un 30% del consumo de energía primaria no renovable en el conjunto de las actuaciones, descarbonizar la

calefacción y la refrigeración, contribuir a reducir las emisiones de CO2 y combatir la pobreza energética. Esto implicaría la ejecución de 510.000 actuaciones de rehabilitación hasta el año 2026. Las ayudas directas de la oleada de renovación llegan hasta los 21.400 euros por vivienda, financiando entre el 40 y el 80% de las actuaciones y subvencionando hasta el 100% en casos de vulnerabilidad social y económica.

No obstante, las transiciones energéticas son procesos desiguales de cambio sociotécnico que generan sus propias desigualdades⁶². Pueden empeorar la precariedad de la vivienda a través de la "pobreza por reacondicionamiento"⁶³ o desencadenar procesos de gentrificación que incrementan los precios de las viviendas rehabilitadas⁶⁴. A su vez, el acceso a energías renovables y tecnologías energéticamente eficientes depende en gran medida de los ingresos, y las tecnologías bajas en carbono las asumen en gran medida los más ricos a expensas de los grupos de menores ingresos⁶⁵.

Una medida complementaria que podría permitir a los propietarios que, sin cumplir los criterios de vulnerabilidad social y económica, tienen dificultades para adelantar hasta el 60% de las actuaciones es el crédito verde a interés cero (CVIC). El CVIC es una medida que ya se ha aplicado en Alemania, Francia o Estados Unidos, y que incentiva la renovación energética al reducir las barreras financieras. La política consiste en compensar a los bancos del sector privado a cambio de que ofrezcan créditos a interés cero a aquellos propietarios interesados en invertir en la mejora de la eficiencia energética de su vivienda. En el caso francés, la política aumentó significativamente el número de renovaciones, al menos durante los primeros años del programa⁶⁶. Lo que nos enseña el caso francés es que el CVIC debe poder acumularse con la subvención de NextGenerationEU y que la tarea administrativa para determinar el ahorro energético de la renovación no debe recaer sobre los bancos.

Transparencia, accesibilidad y monitorización de los datos sobre vivienda

Para analizar los problemas de vivienda, diseñar las medidas necesarias para afrontarlos y comprender los contextos en los que se aplicarán, se necesita información veraz, adecuada, desagregada, periódica y accesible. Los datos no solo son necesarios para analizar el sistema de vivienda, sino que son indispensables para ejercer nuestros derechos. Desafortunadamente, en España las actuales fuentes de datos sobre cuestiones residenciales no recogen toda la información necesaria y carecen de una periodicidad adecuada para analizar su evolución. De hecho, aunque el nuevo Proyecto de Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda menciona la necesidad de recoger información de ámbito estatal, autonómico y local para desarrollar los índices de referencia del alquiler, no aclara si los microdatos serán públicos y de libre acceso para la ciudadanía. Por otra parte, y de cara a poder hacer diagnósticos que nos permitan adelantarnos a los problemas, es necesaria una información pormenorizada sobre la situación y la calidad del parque residencial, así como de las necesidades por cubrir.

El Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (OHB) y el Observatorio de Vivienda Asequible de Provienda son ejemplos de buenas prácticas en este ámbito. Este modelo se podría replicar para constituir una Red Estatal de Observatorios de Vivienda encargada de recopilar datos de forma sistemática, procurar y diseminar informes dirigidos al público general, identificar problemas de vivienda y potenciar la deliberación pública a través del trabajo de verificación. Su obligatoriedad podría establecerse a través de las partidas de transferencias a las comunidades autónomas⁶⁷.

Dicha red de observatorios estaría coordinada por el Gobierno central, con el único fin de garantizar la armonización e interoperabilidad de los datos. Su creación se debe fundamentar en una mejor y más fluida comunicación entre las diferentes instituciones implicadas en el bienestar residencial de la población. Esto comprende no solo a las instituciones de provisión de vivienda, sino también a los servicios sociales y a las propias empresas que proveen de servicios básicos en las viviendas. Los microdatos deberían ser públicos, transparentes y de fácil acceso, además de cumplir los requisitos para datos personales de la Regulación General de Protección de Datos.

Sería también necesaria la creación de un Portal de Consulta Ciudadana para que cualquier hogar, independientemente de su estatus socioeconómico, pueda acceder con facilidad a información desagregada sobre precios de alquiler y venta, dotación de viviendas de protección oficial o pública, calificación energética y otras condiciones físicas del inmueble, cumpliendo así con los principios de accesibilidad y usabilidad.

Intermediación pública y movilización de la vivienda vacía

Junto con estos observatorios, sería necesario poner en marcha mecanismos de intermediación entre arrendatarios y arrendadores en el mercado privado para garantizar la seguridad jurídica, facilitar los procedimientos administrativos y aumentar la transparencia. Estos intermediadores deberían ser organismos públicos o instituciones sin ánimo de lucro, y obligación de total transparencia. Un ejemplo sería la ampliación de servicios de las Empresas Municipales de Vivienda, para que puedan mediar entre quienes quieren alquilar su vivienda y quienes necesitan acceder a una, garantizando los derechos de ambas partes, la transparencia en el proceso contractual, la calidad de las viviendas y el cumplimiento de la legalidad vigente. Además de facilitar la movilización de la vivienda vacía y la recuperación de la destinada a otros usos distintos del habitacional (oficinas, almacenes, pisos turísticos, etc.) para el alquiler, esta medida podría generar una mayor confianza entre los actores implicados en el sector de alquiler. Existen varios ejemplos de este tipo de intermediación con resultados positivos, especialmente a nivel municipal y autonómico, como la Borsa d'Habitatge en Cataluña, el

programa Bizigune en Euskadi o las Bolsas de Vivienda promovidas por Provivienda. A escala municipal, dicho modelo puede combinarse con medidas adicionales de acompañamiento social, fiscalidad o ayudas directas, entre otras.

En casos de emergencia social, podrían plantearse fondos solidarios para cubrir los potenciales impagos del inquilino. La movilización de vivienda vacía podría tener un impacto especialmente positivo en los municipios de menor tamaño, donde la intermediación pública fomentaría la confianza de los propietarios y facilitaría el acuerdo y gestión de viviendas que pertenecieran a varios propietarios físicos, como en el caso de las viviendas heredadas entre familiares.

Otra posibilidad, ante un parque de vivienda que no se adecúa a las necesidades cambiantes de los hogares, es crear programas de permuta de vivienda que ofrezcan una alternativa habitacional en alquiler a los hogares propietarios cuya vivienda ha dejado de adecuarse a sus circunstancias y no puede ser adaptada. Para completar la permuta, la institución pública municipal competente gestionará el alquiler de las viviendas de los demandantes del servicio. Estos

programas, además, servirían para conocer la situación de las viviendas y detectar situaciones de vulnerabilidad residencial, sin que esto supusiera la exclusión del servicio, como ha ocurrido en algunos proyectos públicos de este tipo⁶⁸.

Sindicalismo inquilino

Durante más de un siglo, las organizaciones de inquilinos han desempeñado un papel fundamental en la conquista del derecho a la vivienda y el avance de las libertades democráticas. Quizás la organización de inquilinos más fuerte del mundo sea el Sindicato de Inquilinos Sueco, que hoy goza de un papel institucional en el sistema de fijación de alquileres, además de un mandato para negociar estos colectivamente. Entre 1932 y 1937, las movilizaciones de inquilinos en Suecia cambiaron el equilibrio de poder entre propietarios e inquilinos, no solo logrando victorias legislativas clave como la Ley de Control de Alquileres de 1942, sino también centralizando la negociación colectiva y recibiendo reconocimiento formal y protección legal de su repertorio de acción colectiva.

En 1963, los inquilinos de la ciudad de Nueva York iniciaron lo que se convertiría en la mayor huelga de alquileres en Estados Unidos desde la Gran Depresión⁶⁹. A pesar de seguir cobrando alquileres a menudo abusivos, numerosos propietarios negligentes habían dejado de reinvertir en mantenimiento y mejoras, o incluso de pagar sus impuestos, lo que causó que las viviendas alquiladas se volvieran inhabitables. En invierno de ese año, los inquilinos llegaron a su límite. Entre 225 y 500 asociaciones de inquilinos no pagaron el alquiler y comparecieron ante los tribunales con bolsas de ratas muertas, exigiendo reparaciones a los propietarios y la provisión de viviendas seguras y asequibles al Gobierno. En ese momento, tanto el Gobierno como los inquilinos carecían de mecanismos legales efectivos para actuar contra

los propietarios. Sin embargo, estas movilizaciones llevaron a la Legislatura del Estado de Nueva York a aprobar salvaguardas que incluyen lo que comúnmente se conoce como la Ley de la Huelga de Alquiler.

Actualmente, en todo el mundo, los sindicatos y organizaciones de inquilinos van de nuevo en aumento. En abril de 2017 nacieron los sindicatos de inquilinos de Madrid y Barcelona con el objetivo de organizar y empoderar a los inquilinos, combatir el poder discrecional de los propietarios y promover cambios legislativos⁷⁰. Además de bloquear desahucios, ofrecer asesorías colectivas y proponer políticas públicas, estas organizaciones se han enfrentado a propietarios corporativos como Blackstone, usando el litigio estratégico para obligarlos a firmar contratos de alquiler asequibles. Mientras tanto, Estados Unidos ha visto un aumento decisivo en las organizaciones de inquilinos a raíz de la pandemia de COVID-19 y la ola masiva de desahucios que provocó el fin de la moratoria impuesta durante el confinamiento⁷¹.

En España, los sindicatos de inquilinos no están formalmente reconocidos como organizaciones sindicales. Por ello, carecen de protección legal adecuada para sus acciones en defensa de los derechos de los inquilinos y les falta capacidad para fijar convenios colectivos vinculantes. Esto tiene que cambiar. Como se expresa en la Carta del Sindicato Internacional de Inquilinos, los sindicatos de inquilinos deben tener derecho a participar en la negociación de las condiciones de alquiler y a actuar sobre las quejas de los inquilinos.

04 Conclusiones



Estamos ante una larga crisis de vivienda asequible, tanto en España como a nivel internacional. La precariedad habitacional afecta a un gran número de hogares de diferentes maneras, pero siempre con efectos negativos. Esta vulneración del derecho a una vivienda digna dificulta la capacidad de una parte considerable de la población para satisfacer sus necesidades básicas y acceder a otros derechos fundamentales. El problema de fondo es la mercantilización de una necesidad básica como es la vivienda, consentida durante muchos años por un Estado de bienestar deficiente y, en ocasiones, cómplice. Reforzar el llamado “pilar débil” del bienestar pasa necesariamente por la desmercantilización de la vivienda. Es inaceptable que el enriquecimiento de unos pocos se produzca a costa de la negación de un derecho básico de los hogares.

En el caso concreto de España, durante los últimos años hemos visto una clara polarización de la propiedad residencial. Cada vez hay más personas que tienen varias viviendas o que no tienen ninguna. La insignificante capacidad redistributiva de la VPO, el papel residual de la vivienda social y el aumento de la demanda de la vivienda en alquiler han generado un mercado saturado difícilmente asumible para los hogares más precarizados. Los reflejos más extremos de esta dinámica han sido el aumento del sinhogarismo, la persistencia de la vivienda inadecuada y el aumento de la vivienda insegura. A pesar de ello, la fiscalidad habitacional ha incentivado la especulación y beneficiado a quienes ya tenían una situación habitacional relativamente segura y asumible.

Para hacer frente a este problema, proponemos un cambio de paradigma en la protección social que ponga el derecho de uso de la vivienda en el centro, impidiendo que la vivienda pública pase a ser un bien de inversión o de especulación. Este enfoque pasa por la desmercantilización de la vivienda y se guía por la convicción de que las personas no pueden ocuparse de las cuestiones vitales más básicas sin tener una vivienda digna. De estas premisas parten las políticas de Housing First. También proponemos expandir el parque de vivienda social y asequible, con el apoyo de las entidades sin ánimo de lucro, además de promover la vivienda público-comunitaria a través de la cesión de suelo público, la recuperación de vivienda en barrios consolidados que fomenten la mixtura social mediante el derecho de tanteo y retracto, o la ampliación de vivienda pública mediante el

aprovechamiento de vuelo, siempre garantizando el derecho a la ciudad de sus habitantes.

Teniendo en cuenta la persistencia de la crisis de asequibilidad y su concentración en el mercado de alquiler, recomendamos la regulación del alquiler como medida eficaz, con efecto inmediato y sin altos costes presupuestarios. En materia fiscal, proponemos bonificaciones fiscales para los inquilinos y aumentar la tributación por alquileres imputados en viviendas secundarias o desocupadas. También proponemos que la derogación de la deducción del IRPF por el pago del principal tenga carácter retroactivo y que los municipios establezcan una sobrecarga en el IBI por las viviendas desocupadas y segundas residencias, lo que, junto a la expansión del parque de vivienda pública, aumentaría la oferta de alquiler.

Para mejorar la transparencia, accesibilidad y monitorización de los datos de la vivienda, proponemos la constitución de una Red Estatal de Observatorios de Vivienda. Esta red estaría coordinada por el Gobierno central con el único fin de garantizar la armonización e interoperabilidad de los datos, y los microdatos serían públicos, transparentes y de fácil acceso. También proponemos normalizar la intermediación pública en el alquiler, fomentando la confianza de los propietarios y la seguridad de los inquilinos, así como nuevos mecanismos que permitan armonizar las necesidades cambiantes de los hogares y el *stock* de vivienda existente. Finalmente, teniendo en cuenta su particular debilidad a la hora de negociar sus condiciones habitacionales, recomendamos el reconocimiento formal de los sindicatos de inquilinos y su capacidad para pactar convenios colectivos vinculantes.

Notas

- 1 Lebrusán Murillo, Irene. (2019a). Más allá de la familia: Una reflexión teórica sobre la definición del habitante de la vivienda. *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, (3), 60-76
- 2 Provivienda. (2018). Cuando la casa nos enferma. La vivienda como cuestión de salud pública. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. <http://www.provivienda.org/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-CUANDO-LA-CASA-NOS-ENFERMA.pdf>
- 3 Cortés, Luis. (2004). Indagaciones sobre la exclusión residencial. *Arxius de Ciències Socials*, 10, 39-55.
- 4 Boelhouwer, P., y Van der Heijden, H. (1993). Housing policy in seven European countries: The role of politics in housing. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4), 383-404.
- 5 Aalbers, M.B. (2016). *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Londres: Routledge.
- 6 Fuente: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3428237
- 7 Dewilde, C. (2017). Do housing regimes matter? Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 384-404.
- 8 Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes, *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18.
- 9 Blanco, Artola, M., Bauluz, L., y Martínez-Toledano, C. (2021). Wealth in Spain (1900-2017): A country of two lands. *The Economic Journal*, 131(633), 129-155.
- 10 Lebrusán Murillo, I. (2019). La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad. *Politeya: Estudios de Política y Sociedad*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid. 243 p.
- 11 Martínez-Toledano, C. (2017). Housing bubbles, offshore assets and wealth inequality in Spain (1984-2014). *World Inequality Database Working Paper Series*, no 2017/19.
- 12 Artola, C., y Montesinos, A. (2006). Características de la reciente expansión inmobiliaria en una perspectiva de medio plazo. *Boletín Económico*, no. 7: 1-10.
- 13 Pareja-Eastaway, M., Sánchez-Martínez, T. (2017). Social housing in Spain: what role does the private rented market play?. *Journal of Housing and the Built Environ* 32, 377-395. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9513-6>
- 14 Los grupos de arrendadores son aquellos hogares que tienen al menos dos viviendas libres en propiedad compradas (la principal y otra propiedad) y que reciben rentas por arrendamiento de alguna de sus "otras viviendas". Dentro de este grupo se incluyen, por tanto, hogares que han comprado viviendas para alquilar y hogares con varias viviendas compradas que reciben ingresos de alquiler.
- 15 Azpitarte, F. (2012). Measuring poverty using both income and wealth: A cross-country comparison between the US and Spain. *Review of Income and Wealth*, 58 no. 1, 24-50.
- 16 Se ha excluido a las Administraciones públicas como personas jurídicas.
- 17 ATLAS (2022) Estado y tendencias del build to rent.
- 18 En el contexto de la vivienda, las tasas de sobrecarga se refieren al porcentaje de hogares que destinan una proporción excesiva de sus ingresos al pago de la renta o hipoteca de su vivienda. Se considera que un hogar sufre de sobrecarga cuando el gasto en vivienda representa más del 40% de sus ingresos.

19 Power, A. (2021). *Hovels to high rise: State housing in Europe since 1850*. Routledge.

20 Fuente: <https://provivienda.org/observatorio/causas-del-problema/precio-del-alquiler/>

21 Azpitarte, F. (2012). Measuring poverty using both income and wealth: A cross-country comparison between the US and Spain. *Review of Income and Wealth*, 58 no. 1, 24–50.

22 Disponible en: <https://housinganywhere.com/rent-index-by-city>

23 Clair, A., Reeves, A., McKee, M., & Stuckler, D. (2019). Constructing a housing precariousness measure for Europe. *Journal of European Social Policy*, 29(1), 13–28. <https://doi.org/10.1177/0958928718768334>

24 Delclós, C. (2022). The burden of the border: Precarious citizenship experiences in the wake of the Spanish housing crash. *European Urban and Regional Studies*, 0(0). <https://doi-org.ezproxy.lib.rmit.edu.au/10.1177/09697764221136092>

25 Fuente: <https://www.cepaim.org/publicacion/investigacion-aproximacion-a-la-magnitud-del-fenomeno-de-los-asentamientos-de-inmigrantes-en-espana/>

26 Esto significa que residen en viviendas que acumulan una serie de problemas: de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar. Estos problemas nunca aparecen aislados, sino que se combinan de tal manera que afectan gravemente a la calidad de vida de las personas que habitan en estos hogares. Cuantos más problemas graves se sufren (no tener aseo o agua corriente, problemas en la estructura del edificio que ponen en riesgo nuestra seguridad...) más habitual es que se padezcan también problemas considerados de menor impacto (como carecer de calefacción o ascensor). Hablamos de vulnerabilidad residencial extrema cuando se produce esta combinación de problemas en una misma vivienda. Lebrusán, I. (2022). Personas mayores en situación de riesgo residencial extremo en España: un diagnóstico regional. *EURE (Santiago)*, 48(145), 1–24.

27 Lebrusán Murillo, I. (2019b): *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad*. Politeya: Estudios de Política y Sociedad, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid. 243 p. ISBN: 978-84-00-10546-4

28 Nasarre-Aznar, S., & Simón-Moreno, H. (2020). Housing not for all: the lack of universal accessibility to housing in multi-unit buildings in Spain, Sweden and Germany. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 12(1), 35–54.

29 FEANTSA. Tipología Europea de sin hogar y exclusión residencial. https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf

30 Romaszko, J., Cymes, I., Dragańska, E., Kuchta, R., y Glińska-Lewczuk, K. (2017). Mortalidad entre las personas sin hogar: Causas y relaciones meteorológicas. *PLoS One*. 2017 Dic 21;12 (12):e 0189938. doi : 10.1371/journal.pone.0189938. PMID: 29267330; PMCID: PMC5739436: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5739436/>

31 Ivers J, Zgaga L, O'Donoghue-Hynes B, et al (2019): Razones de mortalidad estandarizadas a cinco años en una cohorte de personas sin hogar en Dublín. *BMJ Open* 2019; 9:e 023010. doi : 10.1136/bmjopen-2018-023010

32 Disponible en <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>

33 Disponible en https://hogarsi.org/2023_clave_para_el_sinhogarismo-noticia/

34 Odio o rechazo a los pobres.

35 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>

36 (2011, Noviembre 14) La deducción POR vivienda ha costado 77.560 millones en tres décadas. Cinco Días. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/11/14/finanzas_personales/1321515331_850215.html

37 Fuente: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202006/LEY%202006/LIBRO%20ROJO%202006%20v2.pdf>

- 38 Banti, C., y Phylaktis, K. (2021). Financialization of Housing Markets: Can REITs be the Culprit of Rising House Prices?. Available at SSRN 3975366 .
- 39 Muñoz, L. P., y García, M. J. (2007). Ayudas públicas al alquiler en vivienda: beneficios y costes. In XIV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y reformas fiscales.
- 40 La mayoría de estas políticas tienen componentes de ambos, oferta y demanda. Creemos que esta clasificación favorece su explicación y resalta el componente principal al que afectaría la política propuesta.
- 41 Un ejemplo es el caso de Barcelona y Cataluña, ejerciendo el derecho desarrollado en el Art. 15 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, para su Modificación puntual del Plan General Metropolitano (DOGC núm. 7772, de 20/12/2018) para declarar como área de tanteo y retracto todo el término municipal de Barcelona.
- 42 Parsell, C., Clarke, A. & Kuskoff, E. (2020). Understanding responses to homelessness during COVID-19: an examination of Australia, *Housing Studies*. doi : <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1829564>
- 43 Beck, U. (2015). Emancipatory catastrophism: What does it mean to climate change and risk society? *Current Sociology*, 63(1), 75–88. <https://doi-org.ezproxy.lib.rmit.edu.au/10.1177/0011392114559951>
- 44 <https://www.coloradocoalition.org/sites/default/files/2017-01/287.pdf>
- 45 Ly, A., y Latimer E. (2015) Housing First Impact on Costs and Associated Cost Offsets: A Review of the Literature. *Can J Psychiatry* 60(11):475–87. doi: 10.1177/070674371506001103.
- 46 Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. Research Report. FEANTSA , Brussels.https://eprints.whiterose.ac.uk/100794/1/HFG_full_Digital.pdf
- 47 Provivienda y HOGAR Sí. Soluciones al sinhogarismo. Informe ejecutivo. Evaluación de la metodología Housing First en España https://solucionesalsinhogarismo.org/wp-content/uploads/2022/12/Housing_first_informeejecutivo_ESP.pdf
- 48 (2023, Abril 17). Raquel Sanchez promete alcanzar el objetivo del 20% de vivienda pública en 20 años. *europapress* <https://www.europapress.es/economia/noticia-raquel-sanchez-promete-alcanzar-objetivo-20-vivienda-publica-20-anos-20230417105323.html>
- 49 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo (2020) Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial vivienda social 2020 <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>.
- 50 OCDE (2021), Promoting Housing Affordability , en *Brick by Brick : Building Better Housing Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f676594-en>
- 51 Trilla, C., y Bosch, J. (2018) El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. Fundación Alternativas Documento de trabajo nº 197/2018 <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>
- 52 Blanco, H., y Neri, L. (2023), Knocking it Down and Mixing it Up: The Impact of Public Housing Regenerations. IZA Discussion Paper No. 15855, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4319009> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4319009>
- 53 Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y la titularidad compartida al libro quinto del Código Civil de Cataluña
- 54 Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código Civil de Cataluña. Madrid, 2015. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9678.
- 55 Burón, J., y Gonzalez de Molina, E. (2021). Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible. *Documentación social*, (7), 8. <https://documentacionsocial.es/7/a-fondo/colaboracion-publico-comunitaria-nueva-solucion-generar-vivienda-asequible/>

- 56 Disponible en <https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/El-papel-de-la-sociedad-civil-en-la-provision-de-vivienda-asequible-Provivienda-2022.pdf>
- 57 Disponible en <https://www.domea.dk/soeg-bolig/hvad-er-en-almen-bolig/>
- 58 Sims, David P. (2007) “Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?.” *Journal of Urban Economics* 61, no. 1: 129–151.
- 59 Diamond, Rebecca, Tim McQuade, and Franklin Qian (2019). “The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco.” *American Economic Review* 109, no. 9: 3365–3394.
- 60 Mense, A. Michelsen, C., y Kholodilin, K. (2018). Empirics on the causal effects of rent control in Germany. VfS Annual Conference 2018 (Freiburg, Breisgau): Digital Economy 181625, Verein für Socialpolitik / German Economic Association.
- 61 Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., y Segú, M. (2023) Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. IEB Working Paper 2022/02.
- 62 Tirado-Herrero, S., & Fuller, S. (2021). De-centering transitions: Low-carbon innovation from the peripheries. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 41, 113–115. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.11.003>
- 63 Willand, N., Moore, T., Horne, R., & Robertson, S. (2020). Retrofit Poverty: Socioeconomic Spatial Disparities in Retrofit Subsidies Uptake (N.º 1). 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.5334/bc.13>
- 64 Bouzarovski, S., Frankowski, J., y Tirado Herrero, S. (2018) Low-Carbon Gentrification: When Climate Change Encounters Residential Displacement. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42, 5 DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12634>
- 65 Carley, S., Konisky, D.M. (2020) The justice and equity implications of the clean energy transition. *Nat Energy* 5, 569–577. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0641-6>
- 66 Eryzhenskiy, I., Giraudet, L. G., Segú, M., y Dastgerdi, M. (2022). Success and Failure of a Zero-Interest Green Loan program: Evidence from France
- 67 Provivienda-HOGAR SÍ (2023). Documento de posición sobre la estrategia para las personas sin hogar 2023–2030. <https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2022/12/Positionpaper-estrategia.sinhogarismo-HOGARSI.pdf>
- 68 La EMVS del Ayuntamiento de Madrid ya tuvo un programa así en 2011 a una escala muy reducida y ya extinto: “Programa de atención a personas mayores de 65 años propietarios de vivienda inadecuada en el municipio de Madrid”. No obstante, los requisitos mínimos de la vivienda de origen supusieron la exclusión de personas a las que no se dio ninguna respuesta habitacional. Al respecto, véase: Lebrusán Murillo, I. (2019b): *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad*. Politeya: Estudios de Política y Sociedad, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid. 243 p. ISBN: 978-84-00-10546-4
- 69 Baltz, G (2023). Resurrecting the Rent Strike Law. *University of Pennsylvania Journal of Law & Social Change*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=4072031> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4072031>
- 70 Martínez, M.A., y Gil, J. (2022) Grassroots struggles challenging housing financialization in Spain, *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2022.2036328
- 71 Michener, J., SoRelle, M. Politics, power, and precarity: how tenant organizations transform local political life. *Int Groups Adv* 11, 209–236 (2022). <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00148-7>

Autores



CARLOS DELCLÓS (coord.)

Fellow de Future Policy Lab y doctor por la Universidad Pompeu Fabra. Investigador en la Universitat Autònoma de Barcelona y la Royal Melbourne Institute of Technology Europe.



MARIONA SEGÚ

Assistant Professor en THEMA y CY Cergy Paris Université desde septiembre de 2021 e Investigadora Afiliada del IEB. Fue investigadora postdoctoral en el INED y obtuvo un doctorado en Economía de la Université Paris-Saclay (RITM). Sus principales campos de investigación son la economía urbana, el mercado de la vivienda, las políticas públicas en materia de vivienda y la economía del medio ambiente. Sus trabajos se han publicado en el Journal of Public Economics y el Journal of Urban Economics, entre otros.



IRENE LEBRUSÁN

Senior Fellow en Future Policy Lab y doctora en Sociología. Analista independiente y profesora asociada en la Universidad Carlos III de Madrid. Investiga sobre vivienda, territorio, vulnerabilidad y sociedades longevas. Es la coordinadora del Área de Calidad de Vida y Sociedades Longevas en CENIE.



IVAN AUCIELLO-ESTÉVEZ

Fellow en Future Policy Lab y máster en Economía por la Barcelona School of Economics. Ha sido investigador predoctoral en Economía Pública en el Banco de España. Investiga en economía aplicada temas de vivienda, economía urbana, mercado laboral y economía política.



PEDRO SALAS-ROJO

Fellow en Future Policy Lab y doctor en economía por la UCM. MSc en Crecimiento Económico y Desarrollo por la UC3M y la Universidad de Lund. Actualmente investiga sobre desigualdad y movilidad intergeneracional en LSE.

Revisores



CLARA MARTÍNEZ-TOLEDANO

Revisor externo

Assistant Professor en el Imperial College de Londres y Coordinadora de Distribución de la Riqueza en WID.world. Es investigadora afiliada en CEPR y CESifo e investigadora en el Observatorio Fiscal de la UE. Anteriormente, fue investigadora postdoctoral en la Columbia Business School.



DAVID LIZOAIN

Revisor externo

Economista. Tras realizar sus estudios en Harvard y The London School of Economics, se instaló en Barcelona, donde ha sido asesor económico en la Presidencia del Gobierno, en el Departamento de Presidencia de la Generalitat y secretario de Estudios y Programas del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE). Comenta temas de actualidad en medios como Ctxt, Social Europe, El País y El Periódico.



FERNANDO ANTÓN ALONSO

Revisor externo

Técnico de investigación social · Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Sociólogo especializado en estudios urbanos, vivienda, exclusión y desigualdad social con más de 10 años de experiencia en el ámbito académico y profesional.



ALBERT SALES

Revisor externo

Investigador en el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Profesor asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la UPF. Doctor en Criminología (Universidad Pompeu Fabra), su principal área de investigación es la exclusión social en las zonas urbanas y el sinhogarismo.

Revisores



GUILLEM VIDAL

Revisor interno

Cofundador de Future Policy Lab y doctor en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo.



BERNA LEÓN

Revisor interno

Director de Future Policy Lab e investigador doctoral en Sciences Po. Ha sido investigador afiliado en la Universidad de Nueva York y “La Caixa” fellow en University College London.



BELÉN YU IRURETA-GOYENA

Revisora de estilo

Fellow en Future Policy Lab y doctoranda en Astrofísica en la Escuela Politécnica Federal de Lausana.

**FUTURE
POLICY LAB**